

# Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR

Diagnóstico Situacional



# Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR

Diagnóstico Situacional

## **Autora:**

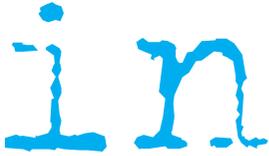
**SILVIA CHEJTER.** Profesora titular e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Centro de Encuentros Cultura y Mujer. Especializada en temas de género, políticas públicas, derechos de las mujeres. Autora de, entre otros libros: *La voz tutelada. Violación y voyerismo* (Nordan, 1990); *La niñez prostituida* (UNICEF, 2000); *Feminismos latinoamericanos: tensiones, cambios y rupturas* (AC SUR, 2007), *Lugar Común. La Prostitución*, (Eudeba, 2010)). Editora de la publicación anual (1993-2003) *Travesías*. Temas del debate feminista contemporáneo y de las compilaciones *El sexo natural del Estado* (Nordan 1990); *Testimonios de Mujeres* (Página 12, 1996); *Femicidios e impunidad* (CECYM, 2005) y de artículos en *Signs* (USA), *Recherches Féministes* (Canadá), *Das Argument* (Alemania), entre otras publicaciones académicas. Ha sido consultora de UNICEF, OPS, PNUD, asesora del Consejo Nacional de la Mujer de Argentina.

## **Colaboradoras:**

**Graciela Beatriz Varela.** Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Especializada en Semiótica y el Análisis del discurso.

**Mariana Labastie.** Antropóloga, especialista en ciencias políticas y género. Ex Secretaria Técnica del Capítulo Uruguay de la PIDHDD. Coordinadora de proyecto del Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ)

**Mariana Fassi.** Polítologa. Especializada en estudios latinoamericanos y movimientos campesinos.



Innovación y cohesión social:  
capacitación metodológica y  
visibilidad de buenas prácticas

### **Intendencia de Montevideo**

**Ana Olivera**, Intendente de Montevideo

**Ricardo Prato**, Secretario General

**Luis Polakof**, Director del Departamento de Desarrollo  
Económico e Integración Regional

**Ruben García**, Director de la División Relaciones  
Internacionales y Cooperación

### **RACINE**

**Claude Bapst**, Director de Racine

**Fernanda Mora**, Coordinadora de Programas

**Clarisse Krasa**, Encargada de proyectos

### **IHEAL-LOCAL**

**Bernard Pouyet**, Presidente

**Jean Francois Claverie**, Director de la Cooperación

### **Fundación TIAU**

**Clara Braun**, Presidenta

**Hugo Chamorro**, Integrante de equipos de trabajo

### **Colaboradores**

**Consejo General de los Altos Pirineos**, Francia

**Mairie de Poitiers**, Francia

### **Coordinación General**

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades

### **Unión Europea**

**Geoffrey Barrett**, Jefe de la Delegación de la Unión  
Europea en Uruguay

**Helena Adlercreutz**, Asesora de Cooperación Internacional

### **Equipo de Proyecto**

**Daiana Ferraro**

Directora

**Jorge Rodríguez**

Gerente

**Mayki Gorosito**

Técnica experta

**Sabrina Crovetto**

Responsable de Comunicación

**Claudia Martínez**

Tecnologías de la Información

**Mariela Couto**

Secretaría

**Tania Fernández**

Secretaría

**Gissela Acosta**

Finanzas

### **Oficina Sede**

**Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades**

División Relaciones Internacionales y Cooperación

Intendencia de Montevideo

**Teléfono:** (598) 2 410 66 57

**Fax:** (598) 2 410 23 38

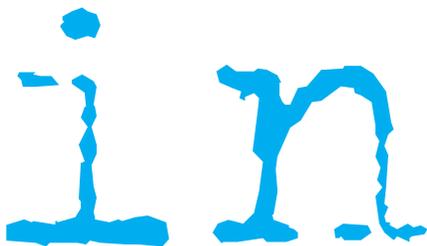
proyecto@inmercociudades.org

Luis Píera 1994 Oficina de Mercociudades

Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay

**Web:** [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

**Innovación y cohesión social** es financiada en un 90% por el programa “Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo - Acciones Multipaís” de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan aquellas de la Unión Europea.



**Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas** nace de la necesidad de fortalecer el ámbito local en el MERCOSUR, es un programa de capacitación construido con el objetivo de generar desarrollo sostenible que integre a las ciudades de la región.

Se implementa desde marzo de 2009 y se desarrollará a lo largo de tres años y medio. La propuesta se extiende a todas las ciudades integrantes de Mercociudades, red que suma 213 gobiernos locales del MERCOSUR e incluye a gobiernos locales de países asociados al bloque.

La iniciativa capacita a autoridades locales y miembros de organizaciones sociales para la elaboración de proyectos regionales, ofreciendo todas las herramientas para diseñar, implementar y evaluar propuestas de alta calidad e impacto en la región. Este emprendimiento formará a 108 participantes en diversas ciudades de la Red. Realiza dos convocatorias por año y quienes se postulan deben presentar su experiencia e idoneidad en la temática a trabajar, además de una propuesta de proyecto que deberá considerar las siguientes temáticas:

- Integración productiva regional
- Ciudadanía regional
- Inclusión social
- Participación y equidad de género
- Cooperación público/privada
- Objetivos de desarrollo del milenio

De la totalidad de los proyectos formulados, 9 se beneficiarán de un acompañamiento especial para conseguir su financiamiento y 3 serán total o parcialmente financiados por esta iniciativa a razón de uno por año.

A un año del inicio, Innovación y cohesión social cuenta con 19 proyectos formulados, prontos para ser financiados. Ha culminado la capacitación de 37 participantes y 18 más están en proceso, con propuestas de Integración Productiva Regional y Ciudadanía Regional.

Es una propuesta de Mercociudades, Fundación Tiau, Iheal Local y Racine, cofinanciada por la Comisión Europea en el marco del programa Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo - Acciones Multipaís.

## Segundo estudio

Este diagnóstico situacional sobre Ciudadanía regional y los gobiernos locales del MERCOSUR, es el segundo de una serie de tres que realiza Innovación y Cohesión Social. Su objetivo es alimentar el ámbito de referencia temático de las capacitaciones para la formulación de proyectos regionales, promover el debate y su difusión entre los actores locales y regionales.

Asimismo pretende incorporar elementos en la reflexión acerca de los avances y experiencias que en materia de ciudadanía regional han contribuido o contribuyen a construirla, ampliarla y profundizarla.

Los gobiernos locales miembros de Mercociudades han manifestado su voluntad en desarrollar políticas públicas que permitan la inclusión social, la participación, la equidad, la construcción conjunta de ámbitos que garanticen el pleno ejercicio de los deberes y derechos que sustentan una ciudadanía regional.

Esperamos que el presente estudio se constituya en un aporte para abordar esta temática desde diversas dimensiones y visiones. Además de dar cuenta de las variadas iniciativas de los actores locales comprometidos con la integración regional.

Finalmente mencionamos que las opiniones vertidas en el presente diagnóstico expresan la visión y opinión de sus autores, y no necesariamente expone las de Mercociudades, sus gobiernos locales, ni la de los socios participantes de este proyecto.

Agradecemos especialmente a quienes colaboraron y participaron en su realización.

# Índice

Resumen ejecutivo .....	11
Principales conclusiones .....	13
Recomendaciones .....	17
Introducción .....	19
<b>PARTE I. Conceptos y debates en torno de la ciudadanía regional</b> .....	<b>21</b>
Capítulo 1. <b>NOCIONES DE PARTIDA</b> .....	23
Capítulo 2. <b>CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN</b> .....	27
Capítulo 3. <b>EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ALCANZADO</b> .....	31
Capítulo 4. <b>CIUDADANÍA REGIONAL Y GARANTÍA DE DERECHOS</b> .....	31
Capítulo 5. <b>CUANDO INTEGRACIÓN Y CIUDADANÍA SE PIENSAN EN OTRA ESCALA</b> .....	39
Capítulo 6. <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MERCOSUR</b> .....	47
Capítulo 7. <b>INTEGRACIÓN, CIUDADANÍA REGIONAL Y PROCESOS CULTURALES</b> .....	51
Capítulo 8. <b>CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA</b> .....	55
<b>PARTE II. Análisis del discurso de los actores de ciudadanía regional</b> .....	<b>59</b>
Capítulo 1. <b>METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL CORPUS</b> .....	61
Capítulo 2. <b>CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES</b> .....	63
Capítulo 3. <b>CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS REPRESENTANTES DE LA RED DE MERCOCIUDADES</b> .....	75

## **PARTE III. Prácticas, realidades y propuestas de ciudadanía en el MERCOSUR y en la Red de Mercociudades** ..... **89**

### **Capítulo 1. EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA FRONTERIZA** ..... **93**

#### **CRUZAR LAS FRONTERAS: EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN** ..... **93**

Cruzar la frontera Argentina - Brasil ..... 95

El caso de Encarnación - Posadas ..... 97

Cruzar la frontera en Salto - Concordia ..... 98

#### **VIVIR EN LA FRONTERA** ..... **100**

Comerciar en la frontera. Las paseras ..... 102

Votar en la frontera ..... 103

La salud en la frontera ..... 105

La experiencia del Foro Interparlamentario Municipal Permanente Encarnación - Posadas (FIMPER) ..... 108

Un antecedente histórico de integración “desde abajo” ..... 109

“El punto sólido” ..... 113

### **Capítulo 2. EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA REGIONAL EN MERCOCIUDADES** ..... **117**

#### **INTRODUCCIÓN** ..... **117**

#### **COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN** ..... **123**

#### **LAS UNIDADES TEMÁTICAS: APORTES Y DESAFÍOS** ..... **124**

### **Capítulo 3. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR. LOS CASOS DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES** ..... **127**

<b>METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL CORPUS</b>	127
<b>LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR</b>	128
Descripción de la XVII Reunión de la RAADDHH	129
Testimonios a integrantes de organizaciones de Derechos Humanos	129
<b>LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES EN EL MERCOSUR</b>	134
Participación limitada: breve reseña histórica	135
La segunda etapa de la REM: el movimiento de mujeres y el MERCOSUR	135
El carácter de la participación	137
La ciudadanía de género	138
A modo de cierre	139
<b>Capítulo 4. EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA CULTURAL</b>	141
<b>PUNTOS DE CULTURA</b>	141
<b>PARCERÍAS ENTRE FRONTERAS</b>	143
<b>Referencias bibliográficas</b>	145
<b>Anexos</b>	149
<b>Anexo 1. Lista de personas entrevistadas</b>	149
<b>Anexo 2. Normas del MERCOSUR que consagran derechos económicos, sociales y culturales</b>	151
<b>Anexo 3. Guía de entrevistas</b>	155
<b>Listado de siglas</b>	159



# Resumen ejecutivo

- 1.** El informe presenta los resultados de una investigación diagnóstica sobre ciudadanía regional en el MERCOSUR, realizada entre febrero y abril de 2010. La metodología de la investigación combinó el análisis de documentos institucionales y bibliografía sobre ciudadanía regional con el estudio de experiencias y casos. Primó un criterio de análisis que privilegia una mirada compleja, el estudio de casos y la perspectiva de los actores.
- 2.** La bibliografía de consulta ha sido principalmente producida en la región y en América Latina, aunque se incluyó además otra bibliografía de origen europeo.
- 3.** La investigación empírica abarcó una selección heterogénea de casos y experiencias en las que participaron Ciudades y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, un relevamiento en una región fronteriza (Argentina, Brasil y Paraguay en Misiones), entrevistas a investigadores especializados y observaciones de campo.
- 4.** El informe se divide en tres partes. En la primera parte se presenta un análisis bibliográfico que identifica los distintos enfoques de ciudadanía. En la segunda parte se presenta la perspectiva de la ciudadanía regional que tienen los representantes de la Red de Mercociudades y de las organizaciones de la sociedad civil. En la tercera se reúne una muestra de casos que ilustran las diversas prácticas, realidades y propuestas en ciudadanía regional en el MERCOSUR y en la Red de Mercociudades. Se incluyen además las principales conclusiones y anexos con las guías de entrevista y la lista de las personas entrevistadas.
- 5.** A modo de síntesis se puede señalar que la noción de ciudadanía regional se presentó cubriendo distintos significados, teniendo distintos alcances conceptuales, que se solapan y complementan. Se asocia a: 1) identidad y destino comunes de una región; 2) derechos ciudadanos, y 3) participación de la sociedad civil, como vector de democracia local y regional.
- 6.** De manera general, y con diversos matices la ciudadanía aparece condicionada a la calidad del proceso de integración. Los aspectos que se identifican como nudos críticos que los demoran u obstaculizan son: a) la falta de democratización en la institucionalidad del MERCOSUR; b) la ausencia o debilidad de políticas públicas regionales (especialmente culturales y sociales), y c) la escasa participación ciudadana.
- 7.** Frecuentemente, el alcance de la regionalidad se extiende a América Latina en su conjunto, y así como no se considera excluyente la ciudadanía nacional y la regional, tampoco se considera excluyente la ciudadanía latinoamericana con respecto a la mercosureña.



# Principales conclusiones

1. La noción de ciudadanía regional se presentó a lo largo de esta indagación diagnóstica cubriendo distintos significados, con distintos alcances conceptuales que no necesariamente se contradicen sino que se solapan y complementan. Se asocia a: 1) identidad y destino comunes de una región; 2) derechos ciudadanos, que supone un entrecruzamiento de los garantizados por los Estados miembros y los garantizados por acuerdos entre estos Estados (en áreas como educación, movimiento de las personas físicas, tráfico de personas, protección del medio ambiente, empleo, cultura y cooperación consular, Santes-tevan, 2009: 29)<sup>1</sup> y 3) participación de la sociedad civil como vector de democracia local y regional.

De este modo, es un concepto que bascula, en principio, entre lo nacional, lo global y lo local, siendo estos últimos complementarios del primero. Por otra parte, la ciudadanía fronteriza y la vinculada a los Estados subnacionales aportan complejidad a la delimitación y descripción de la noción.

De forma clásica, la constitución y fortalecimiento de las democracias garantizan la vigencia y ampliación de derechos ciudadanos, siendo bajo el formato de los Estados Nación, que se consolidan mecanismos político-culturales para la conformación de una identidad común: lengua, efemérides, símbolos patrios, etc. A finales del siglo XX, con la vigencia de nuevos instrumentos internacionales de Derechos Humanos se incluye además como responsabilidad estatal, el dar garantía a nuevos derechos, a su ejercicio y exigibilidad.

Por su parte, la ciudadanía global, nacida bajo el impulso de las luchas contra la globalización –Foros Sociales Mundiales, articulaciones y redes sectoriales o temáticas–, puso en la agenda política el respeto por los bienes comunes de la humanidad y los valores universales: justicia internacional, justicia universal, equidad de género, social y étnica, sustentabilidad ambiental. En otras palabras, el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, su movilización logró desarrollos en derecho internacional y la constitución de instancias supranacionales, como los Tribunales y las Cortes Internacionales e Interamericanas.

El caso de la ciudadanía fronteriza remite a las prácticas sociales cotidianas en las zonas de frontera, que han dado lugar a acuerdos entre las ciudades de ambos países, con el objetivo de dar un marco binacional a políticas públicas y de tránsito. Este tipo de ciudadanía se ha concretado entre dos ciudades o entre varios municipios, en algunos casos integrantes de la Red de Mercociudades. La profundización de la ciudadanía fronteriza con vistas a una integración y ciudadanía regionales más vastas requiere: libre tránsito de personas, acuerdos aduaneros, integración productiva, obras de infraestructura comunes, etc. Asimismo una política cultural, educativa y comunicacional que trabaje contenidos generales y locales y cuestiones de bilingüismo o plurilingüismo.

.....  
<sup>1</sup>Ver Parte I, Capítulo 3.

Por último, con respecto a la ciudadanía a escala local, esta remite a las nuevas funciones de los gobiernos de cercanía, que han asumido la gestión en áreas desatendidas por los Estados centrales. En ese sentido, los municipios son también garantes de derechos ciudadanos. La conformación de redes de ciudades como modalidad de integración abre nuevos espacios de construcción de ciudadanía, real o potencial.

**2.** Según la bibliografía consultada y los actores sociales entrevistados, la ciudadanía regional depende directamente de que el proceso de integración en todas sus dimensiones se consustancie. Los aspectos que se identifican como nudos críticos que los demoran u obstaculizan son: a) la falta de democratización en la institucionalidad del MERCOSUR; b) la ausencia o debilidad de políticas públicas regionales (especialmente culturales y sociales), y c) la escasa participación ciudadana.

Con respecto al primero, pueden relevarse como determinantes:

1. la compleja estructura del organismo;
2. su falta de transparencia: debilidad de los mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas;
3. la concentración de poder en las instancias decisorias que dependen de los Ejecutivos de cada país;
4. el incipiente desarrollo del Parlamento del MERCOSUR;
5. la débil participación de los gobiernos locales;
6. las pocas instancias de representación de la sociedad civil;
7. la inexistencia de un sistema jurídico efectivo.

El MERCOSUR presenta una alta dependencia de las coyunturas políticas, con los riesgos que esto implica: el hecho de que ante cambios de gobierno se desdibuje la importancia o el interés en profundizar la integración. La bibliografía y los actores participantes acuerdan señalar que aún se priorizan visiones nacionales en las negociaciones y que es todavía frágil la integración económica.

Con respecto a las políticas públicas regionales, se remarca la debilidad de:

1. políticas culturales,
2. políticas comunicacionales, y
3. políticas sociales.

En relación a la participación ciudadana se remarcan las siguientes limitantes:

1. la intermitente y no desarrollada participación de las OSC, y
2. el escaso conocimiento de la integración llevada a cabo y de sus derechos por parte del/de la ciudadano/a común.

Como puede observarse, la mayor parte de los obstáculos que retardan o impiden el desarrollo del proceso de ciudadanía regional es atribuida, según los actores regionales entrevistados y la bibliografía de referencia, a la propia institución del MERCOSUR, lo cual genera propuestas para su reforma.

Así por ejemplo, la demora en la efectivización de la libre circulación de las personas (derecho que es base de otros derechos) fue un lugar común en los discursos.

Por otra parte, se considera que las normativas del organismo resultan insuficientes o inadecuadas, en tanto contradicen prácticas transfronterizas de hecho, como la circulación de mercaderías, el tránsito en ambos sentidos por razones laborales, educativas o de salud.

Asimismo, se estima que muchas de las normativas no se han adecuado a las Convenciones Internacionales, que sí están vigentes en los propios Estados partes.

Resulta entonces que variadas prácticas de ciudadanía supranacional –algunas incluso con un nivel de institucionalización, como el FIMPER de Posadas-Encarnación y los programas de Mercociudades– se han llevado y se siguen llevando a cabo al margen del MERCOSUR.

**3.** De manera general, un contenido potencial o futuro se asocia a la ciudadanía regional, desde la perspectiva de la Red de Mercociudades. Tanto la ciudadanía como una integración integral están en el horizonte de posibilidades y metas de Mercociudades y en la voluntad política de muchos miembros. Se trata de un “objetivo a ser alcanzado”. Frecuentemente, el alcance de la regionalidad se extiende a América Latina en su conjunto.

Se reconocen limitaciones con respecto al alcance e impacto que puedan tener las acciones emprendidas (intercambios de estudiantes, competencias deportivas, actividades culturales compartidas). Si bien se señala la importancia de la educación, base para la construcción de una identidad común, las ciudades o los municipios en algunos países no pueden introducir cambios en la currícula educativa.

A pesar de estos señalamientos, se remarca el valor de realizar proyectos conjuntos que favorezcan el conocimiento mutuo y estrategias de defensa de derechos, en tanto van cimentando, aun desde una escala pequeña, la ciudadanía regional. Entre ellos, pueden mencionarse: políticas en contra de la trata de personas; campañas sobre los derechos de los inmigrantes; red de intercambios culturales (festivales musicales, concursos literarios, fotográficos, etc.); actividades de difusión en las escuelas y en otros espacios de la comunidad (videos, material gráfico, paneles, etc.); incorporación del día del MERCOSUR en la grilla escolar; etc.

**4.** De manera general, y con los matices particulares de cada caso, los representantes de la sociedad civil entrevistados coinciden en una visión escéptica en torno al estado actual de la ciudadanía regional, lo cual no obsta para que sigan trabajando en pos de su desarrollo y fortalecimiento, como así también, aporten propuestas para alcanzarla y superar la coyuntura presente del proceso de integración dentro del MERCOSUR. Aun las posturas que consideran que el concepto de “ciudadanía regional” desvela una falta de contenido y que la realidad regional es invisible para el ciudadano común, valoran y participan de proyectos regionales.

Para estos actores de la sociedad civil, ser parte del MERCOSUR está asociado a una identidad y objetivos comunes. Frecuentemente, inscriben ciudadanía dentro de una posición política en la que se valora la fuerza estratégica de un bloque latinoamericano de naciones. La ya célebre frase del Presidente José Mujica el día de su asunción (el MERCOSUR como dormitorio de la casa grande que es América Latina) se retomó en varias oportunidades para ilustrar esta posición.

Las OSC basan su trabajo en actividades de incidencia política en el organismo, y en algunos casos, en alianza con Mercociudades. Pero claramente las políticas de construcción de ciudadanía no son consideradas de su competencia, siendo el MERCOSUR el que debe hacerse cargo de la defensa de los bienes públicos globales y regionales.

# Recomendaciones para Mercociudades

- Resulta recomendable que la Red de Mercociudades sostenga y refuerce el rol del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, así como también fortalezca los mecanismos de incidencia en los espacios institucionales existentes del MERCOSUR (Reuniones Especializadas, Foro Consultivo Económico y Social, Parlamento del MERCOSUR).
- Al mismo tiempo, se recomienda profundizar la articulación y cooperación entre las OSC y los representantes de Mercociudades para potenciarse así mutuamente.
- Es aconsejable crear y optimizar los mecanismos existentes de información, comunicación y coordinación entre las diferentes instancias institucionales que trabajan las mismas problemáticas dentro de la Red de Mercociudades y las instancias especializadas del Mercosur. Por ejemplo, el tema de la trata de personas es abordado por la Unidad Temática de Género de Mercociudades, por la REM (Reunión Especializada de la Mujer), el Programa MERCOSUR Social y Solidario, el FIMPER (Foro Interparlamentario Municipal Permanente de Encarnación-Posadas) y la RAADDHH y es casi nulo el conocimiento y la interacción que cada una de ellas tiene de las otras.
- Una política de integración cultural se cuenta como cimiento para el desarrollo de una ciudadanía regional. En tal sentido, es deseable que se impulse la ley recientemente aprobada en el Parlamento del MERCOSUR de Puntos de Cultura, que promueve la ciudadanía cultural, en tanto conjunto de derechos. Los Puntos de Cultura tienen la ventaja de propiciar la descentralización y la participación ciudadanas, y por lo tanto deberían ser gestionados por los municipios, en colaboración con las OSC.
- Una política educativa regional que aborde las problemáticas de los nacionalismos, la discriminación y los conflictos entre Estados, que abogue por la diversidad cultural y el interculturalismo, resulta central y estratégica para el desenvolvimiento de una integración y ciudadanía regionales plenas, sobre la base de los valores de la paz, la no violencia y la democracia. Es aconsejable que estos contenidos formen parte de las agendas de todos los actores regionales, aunque la competencia para su implementación corresponde a los ministerios de cada país. En este sentido es recomendable que la Red de Mercociudades promueva no solo actividades que informen sobre el MERCOSUR, sino también espacios de debate, intercambio y actividades creativas sobre estas problemáticas, aun las conflictivas.
- Una política comunicacional que refuerce los contenidos de integración se postula como imprescindible para dar sustento a una ciudadanía regional, en tanto comunidad de pertenencia y destino común. A pesar de que Mercociudades y el MERCOSUR disponen de un conjunto amplio de publicaciones, aún resta difundir más ampliamente los beneficios de la integración regional y los atributos multiformes de nuestra cultura, que forman los lazos identitarios de la ciudadanía mercosureña y

latinoamericana. Resulta recomendable que la representación de Mercociudades, por una parte, tenga como eje de incidencia en la institucionalidad del MERCOSUR, el impulso de una política comunicacional abarcativa y actualizada hacia toda la comunidad; y, por la otra, fortalezca su extensa producción gráfica y electrónica incorporando nuevos perfiles de destinatarios –jóvenes, mujeres, ambientalistas, etc.– así como contenidos específicos (derechos humanos, medio ambiente, seguridad alimentaria, derechos sexuales y reproductivos, no violencia hacia las mujeres, etc.).

- Es aconsejable que se promuevan actividades académicas más ligadas con las problemáticas de la integración. La reciente aprobación de la Maestría sobre integración regional es un paso importante en este sentido. La Red debería difundir este tipo de iniciativas.
- Contar con un centro de documentación virtual actualizado sobre temáticas de integración, estudios comparados, publicación de investigaciones actualizadas así como iniciativas culturales.

# Introducción

Este informe da cuenta de los resultados de un estudio diagnóstico sobre ciudadanía regional en el MERCOSUR; esto es, el alcance y significados del concepto; el desarrollo normativo e institucional que la respalda; la capacidad del MERCOSUR de instituir nuevos derechos regionales; el rol de Mercociudades; de, si existen, quiénes son los actores no gubernamentales que se movilizan por una ciudadanía regional; en fin, cuáles son los actores relevantes y qué perspectiva tienen no solo del presente, sino también con respecto al futuro.

La metodología combinó por un lado, un análisis de documentos teóricos, políticos e incluso técnicos –actas, planes de trabajo, informes, material de difusión– y por el otro, la realización de entrevistas abiertas a distintos representantes institucionales y no institucionales, privilegiando sus puntos de vista.

Si dada la amplitud del campo fue necesario acotar la observación a localizaciones determinadas, se buscó cubrir la mayor heterogeneidad posible e incluir al menos, actores de los países del MERCOSUR restringido, es decir, de Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay. De todos modos, y a pesar de las limitaciones del corpus, las observaciones iluminan aspectos relevantes del tema.

Dado que en América Latina, y el MERCOSUR en particular, el desarrollo de la teoría y la investigación en el campo de la ciudadanía regional es incipiente, y siendo este un estudio diagnóstico, no pretendemos presentar un marco conceptual acabado. Más bien hemos tratado de establecer en la Parte I los lineamientos de una reflexión teórica y los puntos de debate salientes, que acompañen este proceso todavía en construcción de la integración y la ciudadanía regionales.

La Parte II rinde cuenta de los principales resultados del análisis del discurso de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de Mercociudades que fueron entrevistados como parte del trabajo de campo.

Por último en la Parte III se describen y analizan prácticas y propuestas en clave regional con distinto nivel de desarrollo, los contextos y factores que las facilitan, como así también aquellos que las obstaculizan, procurando relevar las tensiones y dinámicas generadas en este proceso, en el que participan una multiplicidad de actores, con intereses y valores no siempre coincidentes.

Dada la riqueza de la información obtenida, este informe adopta como estrategia de presentación de resultados, la introducción de la palabra directa de los actores involucrados, voces que están insertas con una cierta extensión, para acercar a los lectores los matices y la fuerza de sus discursos. Agradecemos a cada una de las personas que dispusieron de su tiempo para prestarse a ser entrevistadas y brindar sus ideas y vivencias, dado que estas son la sustancia de este texto.

Es posible que las puntualizaciones realizadas, las observaciones y conclusiones solo expresen una parcialidad de lo dicho y del vasto campo temático, cuestiones que resultan de nuestra exclusiva responsabilidad.



# **PARTE I**

**Conceptos y debates en torno  
de la ciudadanía regional**



# Capítulo 1. NOCIONES DE PARTIDA

Las líneas que siguen dan cuenta de algunas nociones que se toman como puntos de partida para abordar el estudio diagnóstico sobre la conformación y desarrollo de una ciudadanía regional, en el marco de los procesos de integración que se desencadenaron a partir de la constitución del MERCOSUR en 1991, y las iniciativas emprendidas por la Red de Mercociudades fundada en 1995. De ningún modo se trata de un relevamiento teórico exhaustivo ni de un estado del conocimiento sobre los conceptos convocados. En cambio, el capítulo actúa como una guía, que sirve para delimitar el campo de aplicación, así como también los puntos de debate y los nudos críticos alrededor de este tema, todavía novedoso, de la ciudadanía regional, sobre la base de las posiciones teóricas y políticas de reconocidos actores/es de este y otros procesos de integración regional.

Desde la perspectiva que abreva en los estudios de T.H. Marshall (1965), la ciudadanía ha sido caracterizada en vinculación con la consolidación de los Estados modernos, cuando estos estabilizan sus marcos jurídico-legales, fijan sus límites territoriales y construyen identidades nacionales a través de una historia común y una simbología propia. Asociada a la igualdad de derechos y deberes, es resultado de paulatinas conquistas, siendo las contradicciones generadas por la desigualdad de clases del sistema capitalista y la democracia, el motor de las luchas de la sociedad en pos de una apropiación escalonada de derechos (civiles, políticos, sociales, posociales o difusos). Señalan García Delgado y Nosetto (2005):

Aprehender la especificidad de la ciudadanía nos obliga a abandonar una mirada estática para entender a la ciudadanía como un proceso histórico, como un concepto en movimiento, cuya extensión e intensidad son determinadas por las luchas populares. En este sentido, es la misma dinámica de lucha y emancipación democrática la que va resignificando operativamente el concepto de ciudadanía, determinando quiénes son y de cuáles derechos gozan los ciudadanos. La ciudadanía es, entonces, un proyecto de conquista y emancipación en común, un proyecto que nunca puede ser individual. (p. 1)

En esta concepción, la ciudadanía se comprende en el seno de la constitución y fortalecimiento de los estados nacionales, en los que son centrales los variados mecanismos político-culturales de integración identitaria (la lengua oficial, las efemérides, el servicio militar, la educación universal, por ejemplo), que generan con el paso del tiempo en sus miembros un sentimiento de pertenencia a una comunidad y de participación imaginaria en un destino común. Ya que no es estática o inamovible, el estatuto de igualdad que equipara a los ciudadanos entre sí en el sistema democrático supondrá procesos constantes de ampliación y profundización de ciudadanía, ponderados especialmente a través de la dimensión de la participación cívica.

De este modo, se puede identificar en relación a los sujetos de ciudadanía, un colectivo que comprende a todos los miembros de un territorio organizado políticamente (“las/os ciudadanas/os habitantes”; “las/os ciudadanas/os de una Nación”) y bajo este paraguas de identificación aglutinante, discriminar a su vez distintos agrupamientos sectoriales que luchan contra el *status quo* por sus demandas específicas de reconocimiento de derechos: sindicatos, partidos políticos, diversos movimientos y organizaciones sociales (ONG indígenas, ecologistas, de mujeres, de DDHH, por ejemplo). A propósito, Julio De Zan (2010) plantea que la filosofía política contemporánea ya no piensa la ciudadanía en términos de un “macrosujeto unitario de lo político”:

En lugar de esas categorías que representaban un sujeto colectivo homogéneo en gran formato, se presta atención ahora a otro tipo de categorías más abiertas, dinámicas, múltiples y fluidas, que se despliegan en la sociedad civil, o mejor dicho, que despliegan los *espacios públicos* (en plural) constitutivos del *mundo de la vida social*. El concepto de la sociedad civil en la teoría política y en el mundo actual representa un conjunto complejo de múltiples comunidades y asociaciones diversas, que quieren permanecer diferentes y autónomas, es decir, que son exteriores al sistema jurídico-político del Estado y al sistema económico del Mercado, y no se rigen por ninguna otra lógica sistémica, sino por sus propios valores e intereses, o su ethos particular [...] El significado común que los une en su diferencia es *el valor de la autonomía social y del pluralismo* que todos ellos ponen en acción. (p. 1)

Así, según Alemany y Leandro (2006), desde una perspectiva amplia, estas organizaciones de la sociedad civil (OSC) están compuestas por “todos aquellos actores u organizaciones sociales que actúan guiados por un objetivo común, y que interactúan con los actores de las esferas pública y privada”; es decir, se incluyen tanto actores tradicionales (sindicatos, partidos), como movimientos y ONG que crean espacios políticos alternativos; organizaciones estructuradas como agrupamientos espontáneos o lábiles en su funcionamiento. Más aun, De Zan (2010) apuesta a considerar otros actores:

En el contexto de una sociedad civil que ha madurado históricamente, deberían situarse y redefinirse también en este campo instituciones sociales como la Escuela pública, la Universidad, los Hospitales o centros de salud, etc., los cuales no deberían ser pensados ya como reparticiones estatales, sino como *instituciones públicas* de la sociedad civil con financiamiento y regulación del Estado, pero estrechamente articuladas con el entorno social y con participación de los destinatarios del servicio. (p. 5)

Ámbito de “pluralismo y contestación”, la sociedad civil, según Serbin (S/F: 6), no se puede concebir todavía establecida en América Latina, sino más bien, se la debe ver como “un proceso de construcción de ciudadanía aún en curso, asociado con la reciente reinstalación de la democracia”. Variados fenómenos contribuyeron a este postergado fortalecimiento:

la dilución del capital social en la mayor parte de las sociedades de la región, la deslegitimación de sus elites políticas y de los sistemas democráticos constituidos o reconstituidos desde la década del ochenta, las reiteradas crisis de gobernabilidad, la profundización de la exclusión social y étnica en muchas subregiones... (Serbin S/F: 8)

A este propósito, García Delgado (1999) habla de “una crisis de representación” que ha generado en la gente descreimiento y escepticismo con respecto a la política y a los actores políticos tradicionales. Corrupción, incumplimientos programáticos, defecciones de la dirigencia sindical, declinación de vastos sectores sociales por la implementación de medidas de ajuste estructural que solo permiten el ejercicio de una ciudadanía dependiente de la ayuda asistencial, fuerte papel concedido a los medios, entre otros aspectos, han producido a partir de los ochenta la aparición de una modalidad de democracias audiovisuales. A partir de entonces, si bien largos períodos nos muestran el perfil de unas sociedades con alta desmovilización ciudadana, coyunturas políticas diversas han propiciado la emergencia de movimientos sociales de nuevo cuño, que en principio se desacoplan del funcionamiento de los partidos y los sindicatos, pero que no obstante, pueden en algunos casos ser cooptados por ellos o por los Estados.



## Capítulo 2. CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

De este modo pues, no conviene pecar con simplificaciones. Asediar las problemáticas concernientes al desarrollo y robustecimiento de un imaginario ciudadano interpelado por la dimensión regional, requiere su contemplación desde distintos aspectos.

En primer lugar, vale la pena recordar el contexto que propiciara el surgimiento de una ciudadanía global, hecha visible a través de la participación de un conjunto variopinto de colectivos de distinta envergadura, aglutinados alrededor de agendas de acción y principios comunes. De manera particular, el desarrollo del derecho internacional, con su serie de mecanismos, organismos y acuerdos que buscaron regular las legislaciones y las políticas estatales.

Los procesos de globalización neoliberal, que se profundizaron en la década del 90, con su repertorio de consecuencias (asimetría entre los países, retiro y debilitamiento del rol de los Estados en sus funciones de control frente al imperio del mercado y las nuevas formas del capitalismo financiero, marcada concentración económica, profundización de las brechas económicas y de género) dieron pie a la acción fundamentalmente confrontativa de diferentes movimientos sociales de resistencia global. Es decir, a partir de finales de los noventa y principios de los dos mil se fueron conformando espacios de encuentro, discusión, y en menor medida, injerencia política, de una sociedad civil transnacional, que en distintos niveles y con particularidades específicas, asumió causas que trascienden las fronteras nacionales, llevando a cabo acciones de defensa de los llamados “bienes públicos globales”:

Esta sociedad civil transnacional [...] se configuró en base a diversas redes y organismos no-gubernamentales y a movimientos sociales globales de diverso tipo que adquirieron, a través de distintas estrategias (Serbin, 2003), una creciente influencia en los foros multilaterales, ya sea por su participación en ellos o por su cuestionamiento de los mismos. (Serbin S/F: 4)

Fundamentalmente, la agenda global de estas organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales mundiales dio énfasis a los temas sociales y medioambientales: derechos humanos, de las mujeres, económicos, sociales y culturales; lucha contra la exclusión y la pobreza; a favor de la equidad y el desarrollo sustentable.

En segundo lugar, es conveniente plantear que estas transformaciones propias de la globalización y las modalidades de participación ciudadana global redefinieron las relaciones entre los niveles transnacional y nacional; esto es, entre los ámbitos y procesos que se juegan a nivel supranacional y las agendas, actores y acciones que se inscriben a nivel local en cada país. Las múltiples dinámicas entre lo global y lo local (nacional, provincial, municipal), el peso dado a las alianzas

estratégicas entre organizaciones o entre estados, las coyunturas que atraviesan los organismos de crédito que impulsan líneas de desarrollo o de investigación diferentes a lo largo del tiempo, la labilidad de las identidades asociativas de fines de milenio, entre otros fenómenos, han obligado a repensar desde las ciencias políticas el concepto de ciudadanía asociado al de territorialidad<sup>2</sup>:

En este sentido, 'la territorialidad, ya sea [regional], nacional, municipal o de barrio, no puede constituir ya la dimensión en cuyo interior se defina la ciudadanía y no sólo porque la economía global sea de hecho una economía desterritorializada, sino, sobre todo, porque la territorialidad define vedas, diques, fronteras y verjas que minan de raíz la noción misma de democracia' (Marazzi, 2003: p.102). (Delgado y Nosetto, 2005: 9)

La construcción de un imaginario de ciudadanía regional pone en foco entonces la cuestión de estas dinámicas entre lo global y lo local. Se debe caracterizar y debatir el estatuto que tiene la regionalidad atada al desarrollo del MERCOSUR o a otros procesos de conformación de bloques entre las naciones latinoamericanas, como UNASUR, por ejemplo. En ese sentido, Serbin (S/F: 15) aporta una descripción y conceptualización precisas:

A la construcción de una ciudadanía regional activa contribuyen tanto los procesos nacionales como el desarrollo de una sociedad civil global.

A la vez, es parte fundamental de la construcción de la *regionalidad* como complemento y contrapeso de la globalización, ya que la integración regional no puede ser concebida sólo en términos de decisiones políticas asociadas con acuerdos comerciales o coordinación de políticas macroeconómicas y requiere asimismo, para su cristalización, de una activa participación de la ciudadanía. De hecho, la construcción de un nuevo imaginario social acerca de la *regionalidad*, no sólo requiere del alejamiento de los tradicionales enfoques estado-céntricos en el tratamiento del regionalismo y la integración regional, sino también, y de una manera especial, la necesidad de que las regiones se construyan en base a una ciudadanía activa que recrea tanto nuevas formas de identidad como nuevas modalidades de participación en este proceso. La construcción social de una *regionalidad* por parte de una ciudadanía activa constituye, en la visión de numerosos analistas del llamado nuevo regionalismo, una condicionante básica para que la integración regional configure tanto un efectivo contrapeso a la globalización en su versión neoliberal como un real proceso de construcción de la integración regional 'desde abajo'.

La concepción que animó la conformación del MERCOSUR y su funcionamiento a lo largo de estos años pone de manifiesto, a distintos niveles, los caminos que restan andar para arribar a una integración regional plena, y más aun, para poder ver la consolidación de *ciudadanía/s regional/es*. No es el lugar aquí para rendir cuenta de la génesis de sus diferentes mecanismos organizacionales, pero basta tener presente que la ideología que signó el nacimiento del bloque marcó un proceso de integración regional con altibajos, con nulo y -con el tiempo- escaso espacio para la representación de la sociedad civil, siendo las empresas y los trabajadores organizados los actores sociales que más se destacaron en cuanto a participación y capacidad de injerencia.

.....  
<sup>2</sup> Ver Balibar, Etienne, "Fronteras del Mundo. Fronteras de la Política", *Revista Alteridades*, UAM Iztapalapa, DF, México 2005.

Por su parte, la fisonomía de la sociedad civil que actúa en los distintos países (y que establece diálogos con sus pares regionales en instancias específicas como cumbres, foros sociales y redes regionales e internacionales) dista de presentarse homogénea: algunas son organizaciones muy profesionalizadas con agendas sectoriales; otros movimientos tienen posiciones de protesta –si bien en algunos casos, también pueden lograr a lo largo del tiempo un alto grado de profesionalización en sus capas dirigenciales y de gestión–. El mantenimiento y vigor de las redes y alianzas estratégicas que establecen entre sí, como así también, la lucha por espacios institucionales distingue, entonces, en el proceso, a actores que presentaron y presentan actitudes de diálogo, de otros actores que prefieren mantenerse por fuera de las estructuras del organismo (*insiders* y *outsiders*).<sup>3</sup> (Serbin S/F)

Decíamos más arriba que el concepto de ciudadanía obliga a describirla no como una condición dada por el solo hecho de vivir en un Estado democrático, sino como un proceso que supone sucesivas adquisiciones de derechos, a partir de acciones de la sociedad civil para lograr su ampliación y profundización. Esta descripción no nos debe llevar a engaño acerca de que este proceso se manifiesta idealmente de modo lineal y progresivo: siempre desde una fase de “menor ciudadanía” a una de “mayor ciudadanía”. Sabemos bien que muchas veces coyunturas políticas y económicas constituyen serios momentos de retroceso y desmantelamiento del capital ciudadano.

Entonces, en relación con la conformación y fortalecimiento de una ciudadanía global, este proceso –que todavía está en marcha– ha pasado también por períodos que favorecen la movilización de las organizaciones y otros que muestran su mayor retraimiento. Algunas ONG evidencian una no concordancia entre el alto nivel de profesionalización alcanzado por sus cuadros políticos y la base social débil que las sustenta. Se advierte asimismo la constitución no articulada de variadas redes, cuyas acciones políticas conjuntas aparecen espasmódicamente, hasta incluso llegar a reducirse a asociaciones coyunturales para suscribir un documento o una declaración. Las redes entonces pasan a ser un rótulo paraguas con una página web no actualizada. Por último, la multiplicación de redes no implica necesariamente un acrecentamiento en eficacia o capacidad de injerencia.

.....  
<sup>3</sup> Algunas delegaciones nacionales de organizaciones internacionales muestran una actitud y otras, la contraria, en relación a la participación dentro de las instancias del MERCOSUR.



## Capítulo 3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ALCANZADO

Por tanto, un diagnóstico sobre el estado actual de cohesión y desarrollo de la ciudadanía regional mercosureña no debe desconocer las particularidades de este contexto global. Tampoco debe pasarse por alto el tenor de la regionalidad que nos incumbe.

La integración regional es un proceso que viene madurando a partir de la formación del bloque en 1991 (con antecedentes en acuerdos bilaterales firmados entre Argentina y Brasil en la década del ochenta, el Tratado de Alfonsín-Sarney en Foz de Iguazú de 1985), pero como tal, presenta muchos deberes aún. Se sabe que la voluntad de integración que a lo largo de estos años pusieron de manifiesto los Poderes Ejecutivos de los países miembros respondió a distintos proyectos integracionistas, con signos ideológicos contrapuestos: una integración concebida como “autorregulada” por el mismo mercado en los años neoliberales, cuya principal agenda se centró en rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas; intentos de rectificación durante el período de crisis estructurales que se vivieron en la región a finales de los noventa e inicios de los dos mil; reorientación del proceso de integración a partir de los años 2003-2004, que buscó y busca superar la limitada visión comercial de los acuerdos. Resume Caetano (2004: 29):

¿Cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esta nueva agenda? Hagamos una pequeña reseña: coordinación macroeconómica, en particular, de las políticas cambiarias; complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de `cadenas productivas` mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc.); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Corte Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades; en especial en relación a Paraguay y Uruguay; negociación internacional como bloque ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategia de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad.

Es decir, a partir de esos años los presidentes de los países miembros asumieron el compromiso de trabajar por un MERCOSUR entendido como proyecto político integral (abarcando las dimensiones productiva, social y cultural de la integración), más allá de una basada solo en lo comercial.

En esa línea, se inscriben, entre otras, las actividades llevadas a cabo por las Reuniones de Ministros, el Instituto del MERCOSUR de Capacitación de los Funcionarios de Alto Nivel (IMEF), el Instituto Social del MERCOSUR y el Parlamento del MERCOSUR.

Si bien todas las instancias son importantes, a los fines de este informe sobre ciudadanía regional cabe destacar la Reunión de Ministros de Educación (RME), que desde sus inicios en 1991 adoptó numerosas decisiones para compatibilizar los sistemas educativos de los Estados partes, las cuales incluyen el reconocimiento de certificados y títulos de nivel primario hasta universitario y los protocolos de admisión de títulos para el ejercicio de actividades académicas. El Plan del Sector Educativo del MERCOSUR del período 2006-2010 destaca la misión de este espacio en cuanto a “la formación de una identidad y ciudadanía regional”, proponiendo como un objetivo estratégico el desarrollo de “políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente”. [www.epsjv.fiocruz.br/upload/coopInterDocv/idioma1/21.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/coopInterDocv/idioma1/21.pdf) (Ver en Anexos Objetivos y lineamientos estratégicos).

Asimismo creó un Fondo de Financiamiento del Sector Educacional y formó el Grupo de Alto Nivel, responsable de la implementación del Instituto del MERCOSUR de Capacitación de los Funcionarios de Alto Nivel (IMEF). Las temáticas iniciales han sido: tarifa externa común, fondo para la convergencia países del MERCOSUR, la infraestructura del MERCOSUR, la solución de controversias y el proceso de integración ([www.mercosur.it/altaMainP/IMEF-intro.aspx](http://www.mercosur.it/altaMainP/IMEF-intro.aspx)).

Por otra parte, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) ha sido diseñado específicamente “para avanzar en el desarrollo de la dimensión social” y “ para generar un enfoque integral en el diseño e implementación de políticas sociales en la región”. (MERCOSUR/CMC/Resolución N° 03/07). Tiene su sede en Paraguay y está integrado por un representante de cada uno de los Estados partes designado por la Reunión de Ministerios y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR. Su presupuesto así como la designación de su directora ejecutiva fueron aprobados por Resolución del CMC en 2009 (Decisión 31). Está organizado en cuatro departamentos: Investigación y gestión de la información, Promoción e intercambio de políticas sociales regionales, Administración y finanzas, y Comunicación.

Según Aguerre y Arboleya (2009: 168):

*El ISM pretende ser un instrumento técnico con compromiso ético-político que acompaña el desarrollo de proyectos, programas y políticas para la inclusión social, promueve el intercambio de experiencias, y brinda acompañamiento técnico a la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, concretadas a través de procesos de comunicación, articulación de saberes, y participación social.*

Entre sus actividades cabe destacar su apertura al diálogo con representantes de organizaciones sociales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay convocados para participar en el taller “Hacia la construcción democrática de políticas sociales regionales. Diálogo con el Instituto Social del MERCOSUR”. Este taller fue organizado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, A. C.) y el Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS). En el mismo participaron representantes gubernamentales, y entre otros temas se discutió la construcción de una agenda integrada de políticas sociales regionales y la articulación de los Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil. ([www.claeh.org.uy](http://www.claeh.org.uy))

Por último, entre las instituciones que abren espacios a la participación ciudadana merece especial mención el Parlamento del MERCOSUR, que es el órgano de representación política regional y cuyo Protocolo Constitutivo fue firmado por

los presidentes el 31 de diciembre de 2005. Tuvo su primera reunión el 7 de mayo de 2007. Aunque carece de capacidad de tomar decisiones, su rol es políticamente importante en tanto está pensado como un “interlocutor privilegiado con todos los órganos internos del bloque” (Santestevan, 2009: 19).

Según Caetano:

[...] El Parlamento regional es el espacio institucional para la construcción de una visión regional, desde una perspectiva plural y multicultural, en un marco de tradiciones políticas nacionales diversas. (Caetano, 2009: 60)

La instalación plena del Parlasur constituye un primer paso fundamental, una condición sine qua non, para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional. La importancia de esta instancia institucional es que abre paso a la participación ciudadana. En su Protocolo constitutivo establece que “la representación que ostentan los integrantes del órgano no es la de los Estados Partes sino de los ciudadanos de los mismos”. (Caetano, 2009: 69)

En ese mismo sentido Drummond señala:

*Para que o Parlamento funcione, é preciso que os movimentos sociais, os diferentes setores da sociedade civil e as organizações governamentais o percebam como efetivo espaço de demanda e de debate. Nesse sentido, é fundamental que se facilite e estimule a presença dos meios de comunicação nas sessões plenárias e comissões.* (Drummond, MC, 2009: 122)

La autora plantea que el Parlamento para cumplir con sus competencias debe articular con todas las instituciones del MERCOSUR, los Foros y Reuniones Especializadas y convertirse en interfase con la sociedad civil.

A partir de 2009 existe un proyecto de elección directa de los representantes por voto universal. En un primer período, entre 2010 y 2014, Brasil elegirá 37 parlamentarios para su representación; Argentina, 23; Paraguay y Uruguay, 18. Luego de esa etapa, Brasil tendrá, a partir de las elecciones de 2014, 75 representantes y Argentina, 43. Paraguay y Uruguay continuarán con 18. Durante 2014 deben realizarse las primeras elecciones simultáneas de parlamentarios del MERCOSUR.

Es todavía uno de los instrumentos en construcción de la institucionalidad mercosureña que puede contribuir a fortalecer el proyecto regional; un instrumento privilegiado desde el punto de vista de la ciudadanía regional, que consolidaría la convergencia necesaria entre los distintos actores sociales. Contaría asimismo con la legitimidad política que le otorga que sus integrantes sean electos.

El proyecto político de un MERCOSUR integral resulta favorecido por las coyunturas en cada uno de los Estados partes: las presidencias de Cristina Fernández, Lula da Silva, Fernando Lugo, el saliente Tabaré Vázquez y José Mujica. No obstante, según la bibliografía y los informantes consultados, todavía falta lidiar con la “debilidad de la institucionalidad supranacional” alcanzada en materia de ciudadanía social y el denominado “déficit democrático” del organismo.

Con “debilidad institucional” aludimos específicamente al tipo de marco normativo del MERCOSUR. Según Santestevan (2009), el MERCOSUR cuenta con más de 1.500 normas de distinta índole. En su trabajo diferencia claramente los cinco tipos:

- a) Declaraciones Presidenciales:<sup>4</sup> son declaraciones sobre temas de interés común emanadas de las reuniones semestrales de los Presidentes en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común, órgano superior del MERCOSUR, que revisten significado político en la medida en que establecen directivas y orientaciones, pero no poseen carácter obligatorio;
- b) Decisiones:<sup>5</sup> Son normas obligatorias para los Estados partes, emanan del Consejo del Mercado Común y se adoptan por consenso;
- c) Resoluciones: Son normas que derivan del Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo del Mercosur.
- d) Recomendaciones: Son normas emitidas por distintos órganos que no tienen carácter jurídico obligatorio; y
- e) Directivas: son normas emanadas de la Comisión de Comercio y se vinculan con la aplicación de instrumentos de política comercial.

Ahora bien, las Decisiones o Recomendaciones emanadas de los órganos decisorios en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales por ejemplo, son una referencia que enmarca las acciones de los distintos actores sociales, pero según Santestevan (2009: 20):

En un alto porcentaje se incluyen como normas, instrumentos que no han sido incorporados aún de manera efectiva a la legislación de cada Estado Parte y si bien en algunos casos dicha incorporación no es necesaria, en muchos otros se requiere la aprobación de los Parlamentos Nacionales debido al carácter intergubernamental y la ausencia de supranacionalidad que caracteriza la construcción de este proceso de integración.

Con respecto al otro aspecto que indicábamos, “el déficit democrático”, Geneyro y Vázquez (2007) remarcan:

El MERCOSUR ha tenido una trayectoria institucional que, a lo largo de los años, ha dado lugar a una cultura institucional de la integración en cada uno de los países y en el bloque, considerado como un todo. Esta cultura *no es necesariamente la más favorable a la integración*. Tiene límites importantes en cuanto a su capacidad para permitir el avance del proceso en las múltiples dimensiones y momentos en que éste se desarrolla.

.....

4 Ver en Anexo, la lista de los temas de las Declaraciones Presidenciales.

5 Ver en Anexo la lista de Decisiones del CMC.

*Esta cultura institucional, en términos generales, prioriza la visión nacional en la negociación y la reserva con respecto a la información. Esta última, justificada a lo largo de la historia de las diplomacias nacionales para algunas cuestiones sensibles, no es afín ni funcional con la extensa pauta temática de todo proceso de integración. (Geneyro y Vázquez 2007: 79)*

Caetano, Vázquez y Ventura (2009) plantean que este “déficit democrático” es deudor en parte de la propia arquitectura institucional establecida a partir del Protocolo de Ouro Preto de 1994 y las parciales modificaciones en el organigrama que ocurrieron a partir de 2003. Se evidencia una fuerte concentración de poder en tres instancias decisorias (Consejo, Grupo y Comisión de Comercio Exterior) con integrantes que dependen directamente de los Ejecutivos de cada país, y hay una proliferación de espacios de negociación que carecen de poder. Los autores, que abogan por la reforma institucional del organismo, señalan:

La arquitectura institucional de un proceso de integración no es nunca un marco neutro que, más allá de sus formatos y contenidos, permite hacer viable cualquier tipo de proyecto regional o crea incentivos para favorecer determinadas formas de integración. (2009: 21)

El “déficit democrático” del formato institucional del MERCOSUR atañe muy especialmente a las debilidades en los mecanismos de rendición de cuentas, de transparencia de la información, las instancias de participación social e injerencia política efectiva de la sociedad civil.

Por tanto, el tenor de la integración regional alcanzada constituye uno de los aspectos relevantes que deben ser puestos en consideración para poner en perspectiva el desarrollo de un imaginario de ciudadanía regional:

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. (Aguerre y Arboleya 2009: 176)

Aunque un proyecto integracionista de carácter integral ha sido sucesivamente ratificado en las declaraciones de los presidentes del bloque desde 2003, los análisis concuerdan en que todavía no se ha podido avanzar en resoluciones y acciones que busquen cumplimentar una agenda de integración social y cultural, que otorgarían el marco institucional favorable para el crecimiento y robustecimiento de aquellas manifestaciones incipientes de ciudadanía regional puestas de manifiesto por algunos colectivos transnacionales. Asimismo, la dimensión de la participación ciudadana en el MERCOSUR muestra un desarrollo pobre y con falencias y la estructura institucional vigente resulta poco apta para garantizar su profundización:

Se señala nuevamente en el documento de la Secretaría y del BID: ‘el mayor déficit de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR reside en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numéricamente existen, pero no hay gobernabilidad en la definición de los mismos. Es decir, no es clara la justificación de

por qué es admitida la participación en determinados mecanismos y no en otros. La mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal y no sistémica. Tal deficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación, incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación'. (Caetano, Vázquez y Ventura 2009:52)

El proyecto de dotar al MERCOSUR con el perfil de un frente político regional más democrático, que trabaje por una integración productiva, social y cultural en distintos niveles impregna el discurso oficial. Así, la ciudadanía a escala regional se puede pensar en términos de implementación y sostenimiento de políticas públicas supranacionales.

## Capítulo 4. CIUDADANÍA REGIONAL Y GARANTÍA DE DERECHOS

Así como a nivel de los gobiernos nacionales, la ciudadanía puede definirse en función de un paulatino proceso de garantía de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales por parte de los Estados Nación; a escala regional (o global) la ciudadanía supone que los mecanismos institucionales deben compatibilizar y coordinar políticas públicas para los ciudadanos del bloque. Esto no quiere decir que se trata de una superposición o yuxtaposición de legislaciones y normativas nacionales, sino que implica la producción de una verdadera síntesis, que articule los derechos ya consagrados sin bajar los estándares y contemple la cobertura y articulación de los recursos y mecanismos a nivel regional. Ahora bien, el desarrollo de políticas públicas a este nivel debe atravesar una serie de dificultades, que hacen a distintos ámbitos de decisión y a diferentes dimensiones concurrentes.

Por una parte, como vimos en páginas anteriores, el marco normativo, dadas las características de la institucionalidad del MERCOSUR (regionalismo abierto), determina que las Decisiones del CMC sean refrendadas por las instancias legislativas de cada Estado Parte. Esta particularidad arrastra como consecuencia un cierto retraso en la implementación y ejecución de las políticas públicas, disparidades temporales en su tratamiento, y hasta cierto divorcio entre los debates que se consustancian en el seno del MERCOSUR y los parlamentos nacionales. (Como por ejemplo, el no acuerdo aún sobre políticas de justicia o cuestiones desarrolladas en los Capítulos 1 y 2 de la Parte III). Asimismo, la propuesta de políticas públicas regionales impulsadas desde los gobiernos locales en Red debe superar competencias jurisdiccionales, que son distintas según cada país o cada municipio.

Por la otra, una de las dimensiones que torna compleja la puesta en marcha de estas políticas corresponde a las asimetrías estructurales entre los países miembros del bloque. Específicamente, además, hay que considerar la profundidad de las crisis provocadas por el impacto de los procesos económicos neoliberales, que desbastaron los sistemas de protección y seguridad sociales, desmantelando gran parte de la normativa garantista de derechos sociales en cada uno de los Estados, y que obligó, en un primer momento, a implementar políticas cortoplacistas para paliar la emergencia (Villarreal 2004). No obstante, actualmente, según Luján (2009: 184):

Múltiples políticas públicas regionales son posibles y una agenda preliminar de la región incluye tópicos como: infraestructura, comunicación, energía, medio ambiente, aprovechamiento del frente marítimo, conservación de las fuentes hídricas potables o de la biodiversidad. Todas ellas son susceptibles de ser llevadas adelante y están de una u otra manera, presentes en la agenda regional; a su vez todas ellas tienen que ver con las condiciones materiales y de contexto necesarias para un desarrollo sustentable.

A esta lista le debemos agregar la regionalización de medidas que garantizan derechos sociales y económicos (atención en salud, acceso a la educación, legislación laboral, etc.), y el gran esfuerzo actual consiste en contar con recursos suficientes para mantenerlas en el tiempo y extender su alcance a mayor escala.

La importancia, no tanto de los contenidos de las políticas regionales, sino de cómo llevarlas a cabo, marca otro de los ejes de debate. Caetano, en el panel desarrollado en la Biblioteca Nacional de Buenos Aires en marzo de 2010, enumera por ejemplo un mayor número de acuerdos a nivel bilateral que a nivel regional:

¿Qué exigen políticas regionales? Manejos integrados. ¿Estamos manejando de manera integrada problemas cruciales, las políticas fitosanitarias, otros temas cruciales, el tema de los idiomas, la cultura, el tema de las migraciones, de los derechos? [...] Tenemos una crisis que pone de manifiesto la necesidad de que ciertas políticas ya no pueden ser más que regionales, pero no tenemos en el MERCOSUR instituciones que puedan establecer y pensar políticas públicas regionales. Incluso llegamos al colmo de que incluso temas que han salido en el MERCOSUR, se acuerdan de modo bilateral, avanzamos más que dentro del MERCOSUR, temas en la agenda bilateral (Argentina - Uruguay, Uruguay - Brasil, Brasil - Argentina). La conectividad eléctrica de Brasil con Uruguay, que también va a beneficiar al Gran Buenos Aires, ha estado inexplicablemente bloqueada. Estamos discutiendo el mapa de la conectividad energética, en una región, que en energía tiene que pensar en la región, incluso los que tienen energía tienen que pensar en la región para sustentar el desarrollo, y tenemos grandes dificultades para trazar gasoductos, oleoductos, mapas de conectividad. Estamos en el Bicentenario y es una oportunidad política para pensar, para comenzar y seguir pensando en el futuro, y no vamos a repetir lo de cien años atrás, donde el tema articulador de los relatos fue la nación; así nos vamos a equivocar. El tema que viene tiene que ser la integración, porque las políticas públicas que necesitamos son regionales o no somos.

Luján (2009) por su parte plantea tres áreas clave superestructurales para desarrollar políticas públicas regionales: en primer lugar el bilingüismo (portugués - castellano); en segundo lugar, la democratización de la conectividad, y finalmente, políticas hacia los jóvenes. Se trata de tres áreas relevantes que conjuntamente contribuirían a fortalecer un desarrollo integral de la región.

El autor identifica asimismo a nivel teórico tres modelos institucionales para implementarlas, “de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba”: conducción centralizada (federación), alianzas estratégicas (confederación) y modelos en red (comunidad), cada uno con sus ventajas y desventajas (Luján, 2009: 185-197). Más allá de las particularidades de cada uno, se sostiene:

En cuanto a la configuración política regional, la federación permitiría el mayor grado de incidencia centralizada, pero políticamente es muy difícil que ella sea una realidad para la región en el mediano plazo. En el otro extremo, la comunidad es mucho más sencilla de construir como entramado político regional, pero tiene la desventaja de la diversidad de políticas, las que no siempre serán convergentes. Como configuración política la confederación se encuentra en una situación intermedia, dado que por un lado preserva buena parte de la autonomía de los Estados que la configuran, y por otro, puede dar cabida a políticas comunes que atiendan a los intereses generales de toda la región. (Luján, 2009: 191-192)

Las acciones y proyectos de los gobiernos subnacionales y sus redes, que corresponden en la caracterización de Luján a las comunidades, constituyen frentes políticos abiertos en donde se juegan visiones de integración regional desde lo local y la emergencia y conformación de unas iniciales (y otras no tan recientes) experiencias de ciudadanía regional.

## Capítulo 5. CUANDO INTEGRACIÓN Y CIUDADANÍA SE PIENSAN EN OTRA ESCALA

Decíamos más arriba que, a partir de los procesos de globalización, se vienen dando nuevas dinámicas sociales, económicas y políticas entre los espacios supranacional, nacional y local.

En particular, en los años noventa la descentralización es puesta en foco como una de las medidas para el rediseño neoliberal de los Estados nacionales. Así fue cómo, señala Oroño (2009: 125-126), “los gobiernos de cercanías fueron adquiriendo una presencia significativa, tanto en el ámbito de cada país, como en términos internacionales”. En ese marco neoliberal y conservador aumentaron las responsabilidades de los gobiernos subnacionales “con frecuencia sin la contrapartida de mayores recursos”. El modelo buscaba:

Impermeabilizar al gobierno de las demandas de la sociedad, distanciando la ejecución de las instancias decisorias, haciéndolas más opacas, o interponiendo filtros técnicos y tecnocráticos, con actores sin responsabilidad electoral ante la ciudadanía. Se trata de procesos en los que la participación se concibe desde ámbitos en donde se es esencialmente desigual, como la participación en calidad de usuarios o clientes. (Oroño, 2009: 126)

El autor plantea que existe también otro tipo de proceso de descentralización de corte progresista, en el que los gobiernos locales pretenden acercarse a la gente, interpellando a la participación de los ciudadanos o vecinos. Describe Lammaga (2004: 8) este contexto:

La configuración de organismos regionales, subnacionales y supranacionales, ha sido entendida desde algunas perspectivas como uno de los signos de la crisis del Estado en sus diversas expresiones; como requisito de inserción internacional en un mundo globalizado; como una de las formas posibles de la reforma de los Estados; e incluso como articulación de nuevas identidades y lógicas de reconocimiento de la diversidad. En todo caso, es posible compartir la idea de que el Estado nación ya no concentra el monopolio exclusivo de la legitimidad política de las sociedades modernas y comparte con otras formas de organización de intereses colectivos la responsabilidad de articulación social. Asimismo, el municipio ha asumido una parte importante en el proceso de realización de derechos de ciudadanía ya escasamente (o deficientemente) realizados por el Estado nacional.

Recuérdese que mujeres y varones, a principios de los dos mil, al carecer de contención representacional de los respectivos Estados y del activismo político o sindical tradicionales, comenzaron a gestionar en conjunto sus propias necesidades y demandas ante distintos espacios de poder, y de modo privilegiado ante las municipalidades. Pueden contarse experiencias variadas y que corrieron distinta suerte, según las ciudades y países: redes de microemprendimientos productivos,

huertas orgánicas, ferias, elaboración de presupuestos participativos, destitución de autoridades corruptas, tareas de saneamiento barrial, etc., impulsadas por actores y ONG con diferente grado de estructuración, vinculados o no con organismos internacionales de financiamiento.

Las sinergias, como así también las inconsistencias, en la vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos municipales, en especial cuando los procesos de participación ciudadana comienzan a institucionalizarse, nos hablan de un desarrollo desperejo de ciudadanía. Ha habido momentos particularmente fecundos, pero también se pueden observar como falencias las conocidas prácticas clientelares y la falta de representatividad de las organizaciones.

Lo cierto es que en el contexto de la economía globalizada, hubo una creciente desarticulación de los Estados centrales en materia de políticas públicas y por ende los gobiernos locales cobraron protagonismo en áreas de gestión que antes no cubrían (salud, educación, bienestar social, economía, violencia hacia las mujeres) y se vieron obligados a responder a las demandas de la ciudadanía, buscando nuevos mecanismos de financiamiento, tanto a través del sistema tributario como a través de la cooperación internacional.

Ahora bien, las competencias de los gobiernos locales –intendencias, estados, *prefeituras*, alcaldías– dependen, en primer lugar, de lo que establezca la Constitución de cada país y otras disposiciones, y en segundo lugar, de las características que tengan esas jurisdicciones (tamaño, cantidad de habitantes, etc.) Existen diferentes regímenes de competencia aun dentro de cada país. En Argentina, por ejemplo, el derecho público establece tres tipos de competencias: propias, concurrentes y delegadas. Las primeras son las que constitucional y legalmente ejercen los municipios; las segundas son las que ejercen tanto la Nación, la Provincia y el Municipio en jurisdicción de éste, y las competencias delegadas son aquellas que las otras instancias delegan al Municipio (Hernández, A. M., 2002: 353). Las diferencias en esta cuestión también se agudizan por el carácter federal (Argentina y Brasil) o unitario (Paraguay y Uruguay) de los Estados Parte. (Oroño 2009: 129)

Si bien es cierto que

En la región, los gobiernos locales tienen competencias restringidas, limitadas básicamente a la recolección y disposición de residuos sólidos, al mantenimiento de la caminería (con la excepción de las rutas nacionales) y a la iluminación de las calles y los espacios públicos. No obstante todos los gobiernos subnacionales destinan una parte de los fondos presupuestales a políticas sociales, ya sea por cuestiones ideológicas, como respuesta a demandas recibidas desde la sociedad, por percepción de necesidades sociales o por cálculo de rédito político partidario. [...] Se registra la presencia de los gobiernos subnacionales en áreas reservadas hasta el momento al gobierno nacional, en especial vinculadas a las políticas sociales y socioeconómicas, desarrollo productivo, generación de fuentes de trabajo, turismo, búsqueda de financiamiento complementario a través de la cooperación descentralizada. (Oroño, 2009: 131-132)

En todos los países en las últimas dos décadas los gobiernos de cercanía han desarrollado un enorme abanico de acciones ampliando los conceptos o los campos tradicionales de intervención. Las políticas públicas de equidad de género y de protección de los derechos de las mujeres a una vida sin violencia, por ejemplo, tuvieron avances importantes con el

desarrollo de modelos de atención y programas de prevención que en muchos casos se anticiparon a las políticas estatales nacionales. Igualmente algunos gobiernos locales han avanzado en políticas de protección de los derechos de la infancia, en el respeto de la diversidad, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos o la puesta en marcha de emprendimientos de economía social y solidaria (urbanos y rurales) y de comercio justo.

Algunas de estas experiencias se proyectaron a nivel regional: desde ferias, protocolos y modelos de intervención frente a problemas comunes, hasta intercambios de experiencias y proyectos con enfoque regional, lo cual fue generando una nueva conciencia sobre la potencialidad de lo local.

Más allá de las disposiciones legales que definen los alcances de la acción de las personas públicas, hay una realidad compartida en cuanto a una ampliación de competencias municipales en las últimas décadas; algunas de ellas incorporadas a las legislaciones nacionales y otras, funcionando de hecho. Se trata de la asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos locales, de tal suerte que se vuelven ámbitos estratégicos para nuevas dinámicas económicas y políticas entre los distintos niveles de gobierno. Se diseña así en otra escala la cuestión de la ciudadanía:

El interrogante que se formulan es si las ciudades deben resignarse a ser continentes pasivos de las problemáticas sociales, culturales, ambientales, derivadas de la globalización y de la pérdida de capacidad reguladora de los poderes públicos o si deben reclamar para sí el derecho y la responsabilidad de realizar los derechos de ciudadanía que el estado nación ha desatendido. Es decir, se plantea que la cuestión *de la ciudadanía se disocia del concepto de nación, y que puede en consecuencia ser una función suficientemente cumplida por la ciudad y el gobierno municipal.* (Laurnaga 2004: 9)

De manera paralela, las experiencias de interacción entre ciudades configuran un fenómeno que cobra énfasis. Se trata de la asociación de municipios entre sí, de modo horizontal, sin jerarquías, con el objetivo de conformar redes; redes que pueden tener alcance global o regional. Señalan Cardarelo y Rodríguez (S/F):

Las redes globales tienen como principal objetivo potenciar a sus miembros, por un lado incrementando el flujo de comunicación entre los gobiernos locales y por otro fortaleciendo su peso como interlocutores frente a los gobiernos nacionales u organismos internacionales. Además buscan facilitar el acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento, así como a toda información disponible, y asimismo transformarse en un eficaz difusor de sus propias actividades. Respecto al intercambio, las redes internacionales pretenden contribuir a la profundización de experiencias que permitan a sus participantes promover el desarrollo socioeconómico local y regional y por último distinguir los factores que contribuyen a la implementación de experiencias exitosas, de modo de facilitar su replicabilidad en otros gobiernos locales. ([http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2\\_2.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2_2.pdf))

Según Laurnaga: (2004), las ciudades y municipios:

Tienen experiencias de articulación e inserción regional e internacional en dos planos: i) la coordinación de ciudades en red, lo que ha dado lugar a las Mercociudades en nuestra región y a otros conglomerados de ciudades en

el mundo tales como las ciudades metropolitanas; las ciudades capitales del mundo; los gobiernos locales; y ii) la coordinación temática o sectorial donde confluyen ciudades y gobiernos locales vinculados por un interés común. (2004: 11)

En esta experiencia de pensar la integración a partir de lo local, la Red de Mercociudades se organiza en base a unidades temáticas y resulta un buen ejemplo de paulatina conformación de regionalidad procurando potenciar las funciones sociales, políticas, económicas y culturales que atañen a la gestión en los municipios que la integran. Resume Larnaga (2004: 8- 9) la opinión de distintos analistas.

A nivel regional Mercociudades ha tenido un desarrollo y consolidación seguramente menos publicitado pero más estable y constante que el propio MERCOSUR. Para algunos analistas, esto puede deberse a que “se juega menos poder en el ámbito municipal que en el plano nacional”; para otros, la racionalidad del gobierno de la ciudad está más próxima a la de otros centros urbanos -nacionales o situados más allá de las fronteras- que a las lógicas de gestión y gobierno del Estado nacional, y por tanto, es más probable una articulación eficiente entre ciudades que a nivel de países para conformar grandes bloques. Así, desde esta perspectiva las Mercociudades han podido configurar una agenda más flexible y autónoma en cuanto no compromete al conjunto del país, oportunidad que ha representado mayor libertad para espacios de innovación. Finalmente para otros analistas, la articulación regional de municipios debe ser una política “subsidiaria” de los Estados; en consecuencia, señalan como prioritario la búsqueda de institucionalización en el seno del MERCOSUR y el incremento de la legitimidad política de la Red dentro de ese espacio.

La Red de Mercociudades ha optado por una institucionalización que no es ajena a la competencia por mayor legitimación política y reconocimiento del MERCOSUR, pero ha desarrollado su agenda en forma paralela, centrada más en las temáticas vinculadas al gobierno de la ciudad que a la política macroestructural. Esta restricción ha sido también su mayor capital. Su vitalidad está asociada obviamente al desempeño de sus países, pero constituye un escenario de gestión y de articulación de acuerdos y políticas que se maneja con relativa independencia de sus referentes nacionales, siendo expresión más bien de un verdadero “sistema de ciudades”.

Así pues, una serie de estrategias han sido impulsadas en las unidades temáticas de la Red -cada una con su respectivo grado de desarrollo y sus modalidades de coordinación diferentes-, para que se comporte como un ámbito eficiente de articulación regional.

Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social, la identidad cultural y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social (Jordi Borja, «Nación y Ciudadanía, dos notas», WP núm. 177, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2000. citado en Larnaga 2004: 9)

En el proceso de reconocimiento institucional en el organismo del MERCOSUR, Mercociudades consiguió a fines del año 2000 la creación de la REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR), que funcionó hasta 2004, y el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR) creado formalmente en el 2004, pero con instalación efectiva a partir del 2007.

La conformación de la Red de Mercociudades instituye un actor regional en el escenario del MERCOSUR que expresa la voluntad y la decisión de los gobiernos locales de construir regionalidad, aun cuando no es posible desconocer que es un actor heterogéneo

Los gobiernos subnacionales en la región tienen diferentes características y competencias, además de denominaciones diferentes, que, a los efectos de las interacciones entre ellos, genera ambigüedades significativas. [...] Además existen diferencias, a veces sustantivas, en los niveles de gobierno subnacionales [...] las diferencias en la distribución del PBI de las entidades subnacionales de la región, muestra capacidades y desniveles existentes entre las distintas instancias subnacionales. (Oroño, 2009: 137-138)

Sin embargo, por el tipo de organización que se dio, las modalidades de participación y de trabajo, Oroño señala:

Si bien sería exagerado decir que Mercociudades marcó la agenda del MERCOSUR, sí es posible afirmar que ha tenido una importante incidencia en dicha agenda de integración, así como una fuerte motivación para desarrollar acciones en ese sentido. (Oroño, 2009: 138)

A lo largo del tiempo, sus instancias dentro de la institución han suscitado renovadas expectativas en relación con ese proyecto integracionista de carácter amplio y ciudadano:

En nuestra región, Mercociudades se ha transformado a lo largo de estos últimos años en un actor relevante del acontecer regional. Su crecimiento en número de miembros, como su accionar en materia de cooperación y formulación de propuestas, evidencian una madurez que puede ser aprovechada por el MERCOSUR. Asimismo, Mercociudades ha desarrollado una lógica de participación de carácter regional e individual, muy diferente a la lógica de “Secciones Nacionales” impuesta por el MERCOSUR, que restringe la pluralidad de visiones de los gobiernos locales a los intereses particulares de cada país. Por otra parte, los alcaldes, intendentes y prefeitos municipales que habitualmente participan de la REMI son, junto a los presidentes y legisladores de la CPC, los únicos actores de la integración que cuentan con la legitimidad democrática que brindan las urnas. Su participación en el proceso de integración como actores de mayor relevancia y prestigio puede acercar más el MERCOSUR al ciudadano. (Propuesta de “Creación del Foro de Municipios del MERCOSUR”) STPM, diciembre de 2004, citado en Chasqueti (2006: 17)

No obstante, son varios los frentes abiertos aún para poder potenciar las fortalezas de la Red, así como también para lograr apuntalar con mayor peso su vinculación con la estructura institucional del MERCOSUR. Las dificultades para disponer no solo de recursos, sino de más autonomía en el ejercicio de la gestión local, debidas entre otras

cuestiones a la debilidad en las políticas de promoción de desarrollo económico local, se han constituido en los desafíos que la Red de Mercociudades intenta superar a través de una estrategia regional. (Oroño 2009: 129)

Oroño (2009) enumera, entre otras limitaciones: a) la propia dimensión de la Red (213 ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas), que dificulta la comunicación y el relacionamiento entre las ciudades y con los dos órganos más relevantes de la misma, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente; b) la asignación de responsabilidades funcionales a ciudades con menores capacidades de gestión con respecto a algunas que tuvieron anteriormente esos cargos, que boicotea la continuidad de las acciones; c) la diversidad de cuestiones tratadas, que impide un desarrollo y una consolidación parejos de todas las Unidades Temáticas; d) la forma de financiamiento, que no ha favorecido la efectividad del trabajo, “manteniendo altas dosis de voluntarismo al respecto”.

Más allá de estas restricciones, los objetivos que figuran en el Estatuto de creación de la Red dan cuenta del amplio campo de intervención que se postula para Mercociudades:

1. Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia.
2. Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.
3. Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.
4. Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.
5. Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.
6. Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.
7. Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.
8. Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.

9. Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.
10. A través de Unidades Temáticas de representación integrada efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del Mercosur, necesario para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión.
11. Desarrollar y planificar el turismo regional.
12. Realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbana ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área.
13. Colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida.
14. Impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades.
15. Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.
16. Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales.
17. Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.
18. Identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales, a fin de proponer y apoyar soluciones susceptibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales.
19. Difundir una cultura democrática y democratizadora a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de las municipalidades, definir políticas sociales adecuadas.
20. Estudiar e impulsar, a través de las diversas municipalidades, la implantación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano.
21. Mercociudades podrá igualmente realizar toda otra acción o gestión destinada a los fines y objetivos propuestos, siendo los precedentes enunciados no limitativos del objetivo general de MERCOCIUDADES. (Artículo 2 Estatuto de Mercociudades)

Las tareas concernientes a la cooperación e intercambio de buenas prácticas, la formación de recursos humanos, la implementación de medidas que favorezcan la regionalidad y el conocimiento mutuo (patrimonio cultural e histórico, políticas sociales, proyectos tecnológicos, académicos y culturales, entre otras) son los caminos abiertos para el desarrollo de una ciudadanía leída en clave local y mercosureña.

## Capítulo 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MERCOSUR

Como fuera comentado más arriba, los analistas identifican una serie de falencias en el proceso de integración llevado a cabo y en el funcionamiento del MERCOSUR; aspectos que consideramos deben necesariamente enmarcar la reflexión sobre la ciudadanía regional. Porque, ¿cuáles vías son las que se deben focalizar para garantizar el desenvolvimiento y maduración de una ciudadanía mercosureña, interpelada asimismo por la convicción de una ciudadanía latinoamericana? La consigna que reúne a los distintos actores es la de dotar al MERCOSUR de más democracia; esto es, entre otras cuestiones, que haya transparencia en la toma de decisiones, que se creen canales para la participación e injerencia de la sociedad civil, que se fortalezcan los ámbitos de representación de los gobiernos locales y de los parlamentarios de cada país, que estas instancias cuenten con ejecutividad, para así poder superar “el proceso estancado y dependiente de la voluntad de los gobiernos” (Aguerre y Arboleya, 2009: 172) que caracteriza aún hoy la labor del organismo.

Sabemos que el diseño del MERCOSUR actual no es idéntico al del Tratado de Asunción (1991) y el del Protocolo de Ouro Preto (1994); pero sabemos también que resta ampliar los espacios para la participación ciudadana y para volver eficientes aquellos ya previstos en el organigrama.

El Foro Consultivo Económico y Social, las Reuniones Especializadas, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR), el PARLAMENTO DEL MERCOSUR, el mismo Programa SOMOS MERCOSUR son distintas instancias creadas para escuchar las voces de los representantes de la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el espectro político de cada uno de los países miembros, que tienen representación parlamentaria. No obstante, la marcha de su accionar es objeto de fuertes críticas por parte de los analistas. En el sustancioso informe de Aguerre y Arboleya (2009) se detalla:

[...] desde la perspectiva de la sociedad civil los diferentes componentes de participación en el actual formato institucional del MERCOSUR distan de ser aceptables, con el agravante de que muchos de ellos son institucionalmente débiles y plausibles de ser eliminados si cambia la visión y el sentido de la integración por parte de los gobiernos de turno.

Algunas de las limitantes más serias que se observan se pueden resumir en las siguientes:

- Hay una gran distancia entre el discurso oficial y los hechos [...] en ocasiones sucede el incumplimiento de los compromisos asumidos.

\* Los problemas de transparencia son especialmente graves [...] En este contexto, nadie sabe quiénes están negociando los temas clave del MERCOSUR de hoy, ni en representación de quiénes, ni quién los controla.

- La construcción de un MERCOSUR ciudadano no es ajena a la dinámica de los otros componentes del proceso de integración[:] complementación productiva, [...] comercio justo e inteligente, [...] capacidad de negociación regional [...] necesaria formulación de políticas públicas conjuntas que garanticen los derechos de todos sus pobladores.
- La carencia de recursos económicos para garantizar el funcionamiento de estas instancias y la participación de la sociedad civil en ellas es otro problema recurrente [...] (Aguerre y Arboleya, 2009: 40)

La reforma estructural del MERCOSUR se constituye así en una batalla dentro del “frente institucional”, que muchas de las organizaciones referentes no dejan de librar. En ese sentido, según estos autores, se apuesta a fortalecer en el organismo la institucionalidad que presenta potencialidades de operar de modo inclusivo con respecto a la sociedad civil, como por ejemplo: el Parlamento del MERCOSUR, las Reuniones Especializadas, las Cumbres Sociales, el Instituto Social del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico Social, el Programa MERCOSUR Social y Participativo.

Una cuestión adicional debe ser comentada aquí, y toca al tenor de la representatividad que las organizaciones tienen con respecto a sus comunidades. Es decir, un problema que el proceso de integración y el desenvolvimiento de una ciudadanía regional deben resolver es no solo el de profundizar los mecanismos de participación, sino el de identificar cómo favorecer la ampliación de participantes de la sociedad civil, representados en los canales previstos. No contar con financiamiento suficiente para articular acciones con sus pares de otros países o para asistir a estas reuniones del MERCOSUR (en las cuales, muchas veces, no encuentran receptividad) hace que un buen número de organizaciones opten por no participar o dejen de hacerlo a lo largo de los años. Resulta ser esta una pregunta por la representatividad, la legitimidad de la participación política y social de los actores. Con respecto a este punto, Serbin (s/f) plantea:

En este sentido, estas organizaciones son “representativas” no por haber sido electas por diversos sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público, en términos de un compromiso ético más que político, y de una acción que las define. (Serbin s/f: 19)

No obstante, el autor, retomando a Clark (2001), pone en debate las siguientes cuestiones:

¿Representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar?; ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores?; ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno?; ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan?; ¿generan mecanismos participatorios [sic] de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan?; ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001). (Serbin s/f: 20)

Resulta claro que esta dimensión hace a la calidad de la participación ciudadana en el proceso de integración regional. Otras dificultades tienen que ver con las tensiones -y hasta los conflictos de intereses- que pueden suscitarse al interior de las redes, articulaciones o programas regionales que reúnen distintos movimientos y ONG, debidos a la diversidad de posturas ideológicas sobre una cuestión, o a las diferencias de énfasis en torno a la agenda de acciones y declaraciones conjuntas. De modo fundamental, todavía es necesario que mejoren los mecanismos de coordinación entre las agrupaciones. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que hubo un crecimiento desperejo entre ellas, resta optimizar su capacidad en la elaboración de propuestas.

Según el cristal desde donde se mire, estos déficits pueden describir un momento particularmente débil y poco auspicioso dentro del MERCOSUR para la construcción de una ciudadanía regional, con plena y genuina participación de las OSC; o bien, como acuerdan algunas de ellas, un escenario que ofrezca la oportunidad de transformar la ingeniería institucional:

Esta nueva ingeniería supone un cambio de lógica en la forma de construir la participación ciudadana, donde en vez de conformar las representaciones por Secciones Nacionales se conformarían por Sectores. De hecho en la lógica de Sección Nacional no hay espacio para aquellas organizaciones que tienen naturaleza regional o subregional, que si llegan a participar hacen un paso atrás al desmembrarse en sus composiciones o Secciones Nacionales.

[...] En este esquema habría que cuidar la forma de ponderar a otros actores que no se identifiquen con ninguno de estos sectores, y cuidar que todas las especificidades de los actores sociales se vean representadas. También habría que cuidar los equilibrios regionales, es decir que haya varias organizaciones/redes de cada país o que tienen presencia en cada país, en cada sector.

No se podría aceptar que formalmente uno u otro sector tenga más peso en la toma de decisiones tal como sucede en la actualidad, ya que de hecho los actores tienen pesos diferenciados pero la institucionalidad no puede promover esa diferenciación sino al contrario, debería promover la igualdad de oportunidad de acceso a la participación. (Alemany y Leandro, 2006: 33)

Estas y otras propuestas pueden leerse en los documentos y publicaciones de las organizaciones. En todos ellos, la problemática de los recursos necesarios para poder sostener la continuidad en las acciones pro integración y para asegurar la asistencia activa en los eventos correspondientes es considerada central. La búsqueda de financiamiento proveniente de la cooperación internacional a la que se ven obligadas, las desvía muchas veces de los objetivos estratégicos de integración regional que puedan llegar a acordar.

Conviene comentar, por último, el hiato existente entre los diversos sectores de la sociedad civil global y mercosureña -"rotulada en algunos casos como 'diplomacia ciudadana' (Serbin s/f: 18)"-, el órgano institucional y el grueso de la ciudadanía en general. Se trata fundamentalmente de un problema de orden comunicacional, que ha tenido el MERCOSUR desde su creación, y también los actores civiles en su actuación. La estructura y el funcionamiento de la institución, la creación de

nuevos mecanismos o instancias, los informes anuales tanto de la gestión, como así también de las propuestas presentadas por las ONG, la importancia que reviste un bloque de naciones consolidado en el escenario de la política internacional, ninguna de estas cuestiones ha sido debidamente comunicada a la población regional. El acercamiento del proceso de integración al ciudadano medio resulta una condición para el fortalecimiento de un sentimiento de pertenencia e identidad regionales. Aun cuando las naciones partes presentan un entramado social plural, consistentes campañas comunicacionales y educativas en la región podrían “[ayudar] a ver la importancia de lo regional en lo cotidiano de las personas”. (Aguerre y Arboleya 2009: 179)

## Capítulo 7. INTEGRACIÓN, CIUDADANÍA REGIONAL Y PROCESOS CULTURALES

Hemos planteado en varias ocasiones en este capítulo la idea de “proceso”, asociado tanto a la integración desencadenada a partir de la creación del MERCOSUR, como a la dimensión de la ciudadanía regional. Definirlas como tales exige considerar que el conjunto de hechos o aspectos que las constituyen no puede describirse como una progresión concatenada y lineal de acontecimientos, sino más bien dibujando una red de estados superpuestos y simultáneos de distinto espesor y grados de maduración. Cuando hablamos de “procesos”, entonces, la complejidad debe ser el atributo para abordar su tratamiento.

Así pues, las transformaciones ocurridas hacia fines del milenio por la globalización produjeron la coagulación y movilización de una sociedad civil global, que comenzó a actuar en diversos tipos de foros, cumbres, reuniones y seminarios internacionales, en los cuales se convirtió en protagonista, a través de sus declaraciones, recomendaciones y tareas de diagnóstico, observación y monitoreo. Este movimiento social mundial reunió a organizaciones de distinto tipo (de derechos humanos, de mujeres, ecologistas, campesinas) que emprendieron, por una parte, un fuerte camino de profesionalización (muchas veces a instancias de los organismos de cooperación y financiamiento internacionales) y por otra, una serie de articulaciones, alianzas y solidaridades entre sí, a distintas escalas: local/nacional, regional e internacional. El panorama actual resultante de estas relaciones parece configurar un mosaico abigarrado, en el cual se superponen las OSC en distintas redes, ya que pueden al mismo tiempo participar de varios programas y acciones estratégicas, no necesariamente orientados a un mismo fin.

Pero fue en aquella coyuntura de los noventa cuando se comenzó a identificar este actor social internacional bajo el término de “ciudadanía global”, definido por su lucha por los bienes comunes de la humanidad: justicia universal, justicia internacional, ciudadanía de las mujeres o de género, etc.; esto es, el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales. En este punto, como puede observarse, la noción de “ciudadanía”, tradicionalmente entendida en vinculación con las democracias de los Estados nacionales, se desacopla de la territorialidad, ya que los movimientos sociales y ONG inician variadas dinámicas transfronterizas al impulso del reconocimiento de identidades y objetivos comunes.

Al mismo tiempo, por otra parte, los gobiernos del período, de cuños neoliberales, llevaron adelante una paulatina reforma del Estado, en particular en lo que toca a las tareas de descentralización, al transferir a las gobernaciones, comunas, intendencias o *prefeituras*, las tareas de gestión en áreas como educación, salud y promoción social. Nuevas interrelaciones se fueron estableciendo entonces entre las ciudades, que logran en este contexto cierta autonomía con respecto a los gobiernos centrales, en materia de relaciones diplomáticas y de búsqueda de financiamiento. La constitución de redes de municipios con fines de cooperación es un rasgo particular de esta etapa, y así es posible ver que ciudades de porte mediano o grande forman parte a la vez de muchas de estas redes, entre las que se cuentan tanto las regionales como las internacionales.

Así pues, los fenómenos de integración regional dejan de ser patrimonio exclusivo de los Ejecutivos nacionales. En el dominio de la región del MERCOSUR, diversas vinculaciones económicas, políticas, sociales y culturales se pueden observar entre municipios de distintos países. Por una parte, deben mencionarse aquellas que provienen del sustrato común de convivencia y solidaridades que se vive en las zonas de fronteras. Ciudades limítrofes y sus áreas rurales aledañas conforman una ciudadanía transnacional cotidiana, que escapa a las normas de las aduanas estatales. Esto es, hay integración más allá de los compromisos presidenciales. Las zonas de fronteras son viva imagen de relaciones vinculares. De manera realista, esta ciudadanía regional circunscripta ha sido tomada a cargo por distintos gobiernos locales a través de resoluciones y disposiciones que garantizan sus derechos. No obstante, muchas veces los proyectos de políticas públicas transnacionales se ven obstaculizados por cuestiones de competencia jurisdiccional.

Por la otra, la Red de Mercociudades puede ilustrar un espacio que se ha involucrado de manera marcada en el fortalecimiento del proceso de integración, tanto a través de cursos, seminarios, encuentros de capacitación y de intercambio de buenas prácticas, como de su incidencia en la propia estructura institucional del MERCOSUR, a través del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR ).

Ahora bien, este cuadro de situación general no desconoce la emergencia de los serios riesgos para el sostenimiento y profundización del proyecto integracionista, y por tanto, para la maduración de estas incipientes experiencias de ciudadanía regional. Nos referimos a la burocratización de las instancias institucionales creadas (dentro del MERCOSUR y por fuera de él) y la presencia de cierta mirada tecnocrática apegada a realizar diagnósticos y declaraciones propositivas, con poco o nulo carácter resolutivo.

Si bien puede decirse que la fisonomía de las relaciones entre los Estados partes ha mutado a lo largo de los años, resultaría arriesgado afirmar que el posicionamiento político pro integración asumido en las últimas Cumbres Presidenciales ha quedado realmente materializado en un paquete jurídico concreto, refrendado por cada uno de los países miembros, asegurando así los derechos ciudadanos regionales. No puede hablarse de ciudadanía regional entonces, si no hay mecanismos institucionales que la garanticen.

Conviene aquí explicitar que la ciudadanía, y en particular la ciudadanía regional en tanto proceso complejo, supone la coexistencia de variados actores -sean estos: áreas gubernamentales centrales y locales, organismos supranacionales, organizaciones de la sociedad civil con representación y sin representación en el MERCOSUR, universidades-, los cuales trabajan muchas veces de modo simultáneo similares temas de integración y de ampliación de derechos, cuestión esta que torna dificultosa su interrelación y más aún, la coordinación de acciones. Por ejemplo, hay municipios que desconocen la existencia del FCCR y funcionarios comprometidos en la Red de Mercociudades o académicos que no saben de la existencia del Parlamento del MERCOSUR.

Cada uno de estos actores participa en distintas experiencias de ciudadanía o de consolidación de ciudadanía regional, impulsándolas “desde abajo”, “desde arriba”, “desde dentro” o “desde fuera” de la institución. Así como señalábamos que existe integración regional en la zona de fronteras, más allá de las declaraciones oficiales y el estado efectivo de los

acuerdos transnacionales, hay un entramado de prácticas sociales y políticas que hablan de un desarrollo no homogéneo de ciudadanía regional, que abreva en un posicionamiento ideológico que sostiene el proyecto de construcción de una “patria grande” latinoamericana, mucho más allá del MERCOSUR. Este proyecto reconoce similares determinaciones históricas entre los países de la región. No se trata solo de una oportunidad de integración, dadas las actuales coyunturas económicas y políticas. Lo latinoamericano (y en un primer momento lo mercosureño) implica, al decir de Jean Monnet, el padre de la Unión Europea, la existencia de una identidad cultural compartida por todos los ciudadanos y ciudadanas.

José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente de España, declara: “La cultura atesora lo que somos hoy y lo que seremos mañana, pero también la memoria...” Una política de integración cultural latinoamericana ha de contarse como cimiento para el desarrollo y fortalecimiento de una ciudadanía regional.

Como señala Caetano (2004) en su trabajo “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”, el concepto reclama:

Contenidos tan relacionales como los símbolos (por ejemplo, el pasaporte único o con características comunes a los demás de la región en proceso de unificación), las memorias sociales (por ejemplo, la del acuerdo de fundación de la asociación integradora o la de la superación de ciertas crisis graves), las efemérides (es decir, un «*calendario*» consagrado, un conjunto de conmemoraciones), los lugares de solidaridad emocional (por ejemplo, el territorio del área de integración o algunas afinidades culturales que, no obstante las infinitas rivalidades que cualquier esquema político gestiona, sustentan en otras latitudes la adhesión a “*Europa*” o a “*el Sur*”). Ninguno de estos contenidos se afirma fuera de las transferencias múltiples entre Estados y sociedades civiles, entre individuos y corrientes de opinión, entre intelectuales y portadores de cultura popular. (Caetano 2004: 8)

La integración exige acuerdos básicos en torno a valores fundamentales. En este sentido, no cabe una integración “sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía” (Caetano 2004: 7):

También parece necesario dotar a la participación de la sociedad civil de “*más MERCOSUR*”, es decir, propiciar foros y otros espacios de interrelación que involucren a los más diversos sectores y actores sociales de los países del bloque, ampliando los niveles de información y participación en los distintos temas (políticos, económicos, sociales, culturales) que atañen al proceso de integración en sus núcleos más sensibles. Para ello se debería fortalecer el vínculo de los distintos actores de la sociedad civil entre sí a los efectos de desarrollar iniciativas conjuntas, que no solamente aumenten la capacidad de participación social en la marcha del proceso, sino que también contribuyan a fortalecer la legitimidad social y política de la integración regional en su conjunto. (Caetano 2004: 8)

Por tanto, sobre la base de la implementación de una agenda cultural y de una política comunicacional y educativa consistente, que recupere y refuerce los valores compartidos y la historia, será posible avanzar en el desarrollo de una identidad común, que sea expresión e imaginario de la ciudadanía regional. Estas políticas trabajarían en pos de consolidar la idea de una patria grande y requieren la voluntad política de los países miembro del bloque, sostenida más allá de los recambios

de los Poderes Ejecutivos, las controversias y los resabios nacionalistas. Los contenidos de dichas políticas, como planteábamos más arriba, no deben desconocer la propuesta de una simbología identitaria regional y la paulatina incorporación de unidades temáticas que se aparten de la dimensión local, privilegiando perspectivas macro (sociales, económicas, políticas) para rendir cuenta del estado de las sociedades de la región. Por ejemplo, el abordaje y profundización en el área de Ciencias Sociales de la currícula escolar de los procesos del colonialismo, la saga de la independencia latinoamericana, el impacto de la globalización en América Latina, los movimientos sociales de resistencia, la conformación de las redes regionales. Políticas lingüísticas que favorezcan el plurilingüismo y el reconocimiento de variedades dialectales no legitimadas pueden constituir otra de las dimensiones importantes.

## Capítulo 8. CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

Por último, en el espacio de este apartado, queremos comentar algunas problemáticas que pueden identificarse en los desarrollos teórico-políticos del ámbito europeo, región que ha alcanzado un grado maduro en los procesos de integración y ciudadanía.

Los ejes temáticos que se reiteran en la bibliografía sobre ciudadanía regional giran en torno a los derechos, la identidad, la juridicidad, la pertenencia ligada al estatuto de las fronteras.

Así como los avances en la construcción de las ciudadanía nacionales –con la ampliación de sus contenidos y el ejercicio de derechos– estuvieron siempre asociados a movilizaciones y luchas sociales, la conformación de ciudadanía regionales es también un proceso no exento de conflictos y luchas de interés. Jordi Borja sostiene que toda ciudadanía es el resultado de un triple proceso: social o sociopolítico, cultural y político jurídico:

La ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre *status* e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos. [...] La evolución de los derechos que configuran la ciudadanía ha sido el resultado de un triple proceso: social o sociopolítico, de movilización de los sectores demandados; cultural, de legitimación de las reivindicaciones y de los valores que las justifican; y político-jurídico o institucional, de legalización y de nuevas políticas públicas. (Borja, 2000: 2-3)

A estas tres dimensiones señaladas por Borja se le agregan otras como el tipo de juridicidad: normativas nacionales/normativas supranacionales, soberanía, instancias supranacionales de resolución de conflictos o exigibilidad de derechos. Estos temas se asocian (fundamentalmente en Europa) a las cuestiones de gobernanza en los procesos de integración por la multiplicidad de actores implicados en las tomas de decisión. En esta línea la Unión Europea (y el MERCOSUR, salvando las distancias entre los desarrollos de ambos bloques) no constituyen sistemas de gobierno, sino entramados de redes de gobernanza múltiple y plural (Mariscal, 2006) o gobernanza multinivel (Morata, 2002: 1) en el que las coordinaciones interinstitucionales, intergubernamental y multinivel juegan un papel fundamental.

La ciudadanía en la Unión Europea está instituida a partir del Tratado de la Comunidad Europea, que en su Preámbulo establece que uno de los objetivos es la creación de una ciudadanía de la Unión.<sup>6</sup> Se establece que no es sustitutiva sino complementaria a la ciudadanía nacional y se explicitan los siguientes derechos:

.....

6 La noción de ciudadanía irrumpe en el derecho de la Unión Europea en los artículos 8 y 8-A a 8-E del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en su versión de Maastricht de 1992; en la actualidad se encuentra regulado (con alguna modificación respecto a la Originaria) en los artículos 17 a 22 del mismo TCE en la redacción dada en Ámsterdam en 1997; y en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 se introducen en el actual artículo 18 del TCE algunas limitaciones en los aspectos relativos a la libre circulación.

- Derecho a circular y residir en el territorio de la UE;
- Derecho a ser elector y elegible en las municipales del Estado donde resida y en el Parlamento Europeo;
- Derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares;
- Derecho de petición ante el Parlamento Europeo;
- Derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo y derecho a dirigirse por escrito a cualquier institución u organismo comunitario europeo;
- Derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Pero la dimensión jurídica no se limita a la normativa explícita, sino que se completa con el marco jurídico particular de cada nación parte que determina los deberes y derechos de los ciudadanos. Según el jurista Pedro Pablo Miralles Sangro (2001), es necesario tener en cuenta elementos fundamentales anteriores a Maastricht, entre los que señala:

- El principio de no discriminación por razón de nacionalidad que encuentra una de sus máximas expresiones en el artículo 12 TCE;
- El núcleo esencial de los derechos de los ciudadanos de la UE contenidos en el TCE y expuestos anteriormente, que ya existían con anterioridad al Tratado de Maastricht por cuanto el proceso de integración europea tiene sus bases en el sistema democrático, y en la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Arts. 6, 7 y concordantes del TUE);
- Los ciudadanos de la UE tienen también por su parte, en cuanto nacionales de algún Estado miembro, todos los derechos y obligaciones del ordenamiento jurídico correspondiente a su nacionalidad. (Miralles Sangro, 2001:155)

El autor considera que “para robustecer la noción de ciudadanía de la Unión en una perspectiva integradora, solidaria y democrática, son necesarios planteamientos en muchos aspectos alejados de las pautas políticas institucionales, que encuadran la “tímida concepción de la ciudadanía de la UE contenida en el TCE”. (Miralles Sangro, 2001: 156)

Otro investigador como Ruiz Alonso (2005) remarca la importancia del sentimiento de pertenencia, con un marco normativo que lo garantice:

Uno empieza a ser ciudadano europeo cuando se siente europeo<sup>7</sup> y si la legislación se lo permite, lo facilita y lo garantiza, entonces se consolida la realidad de la ciudadanía europea efectiva. [...] La ciudadanía europea es absolutamente dinámica en el sentido de que se va haciendo sistemáticamente y de forma permanente con sus ampliaciones e inmigraciones. [...] Para profundizar en la ciudadanía es necesario el conocimiento mutuo de las semejanzas y diferencias. Es necesario viajar, dialogar, observar, distinguir valores, con el fin de armonizar la pluralidad con la unidad, la identidad en la diferencia, las particularidades con el conjunto, la fragmentación con el todo. (Ruiz Alonso, 2005: 2)

Por su parte, el Tratado de Asunción que crea el Mercosur no contiene, según Ana María Santestevan, referencias explícitas a la ciudadanía. No obstante es posible inferir objetivos más amplios:

7 Datos proporcionados por Eurobarómetro, que mide de modo permanente distintos indicadores, entre ellos el “sentimiento europeo”, “sentimiento de vinculación con Europa”, indican que la valoración de la pertenencia a Europa se hace en función de los beneficios obtenidos. (Ruiz Alonso, 2005: 5)

El primer párrafo del Preámbulo del Tratado alude al concepto de “justicia social” como objetivo al que apuntan los procesos de desarrollo económico de la región. La propia referencia a la justicia social conjuntamente con el desarrollo económico implica por sí sola la elaboración de un programa y un condicionamiento del proceso de integración. (Santestevan, 2009: 9)

Al igual que para la Unión Europea, la legislación internacional suscrita por los Estados partes complementa también el marco normativo del bloque. En este sentido resulta relevante considerar los Tratados y Convenciones internacionales que consagran los derechos humanos en su más amplia acepción; es decir, los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

Muchos de estos derechos fueron reafirmados en las normativas más importantes del MERCOSUR y en las Declaraciones Presidenciales, que si bien no son obligatorias, marcan las orientaciones políticas fundamentales de los órganos decisorios.<sup>8</sup> Algunas de ellas son la vigencia de la democracia en la región, el reconocimiento del Estatuto de Roma, la garantía de los derechos humanos y la no impunidad, los derechos de los migrantes, la lucha contra la pobreza y el cuidado del medio ambiente.

Por otra parte, la pertenencia y el acceso a los derechos que esta pertenencia debería garantizar colocan en el centro de la reflexión europea sobre la ciudadanía regional, la regulación de los mecanismos de admisión de los no ciudadanos. Este es un tema particularmente sensible actualmente en la Unión Europea, dadas las tensiones que surgen de las políticas migratorias y las leyes que limitan la circulación de personas.

Hay una problemática que puede ser comentada a este propósito. La pertenencia a una nación sigue estando en la base de la ciudadanía (sea ésta la europea o la mercosureña); es decir, para ser ciudadana/o de la UE o del MERCOSUR es necesario ser primero ciudadano de un Estado miembro y, en este sentido, estar protegido por las legislaciones nacionales. Pero hay ciertos derechos que pueden ser reclamados aunque no se pertenezca a alguno de esos Estados, como por ejemplo en el caso de los inmigrantes legalmente establecidos y los refugiados:

Lo complejo de los márgenes normativos que dan significado político y social a la ciudadanía europea se caracteriza por niveles diferenciados de pertenencia, según el estatuto jurídico de aquellos individuos que reclamen su inclusión total o parcial. (Capaldo, 2007: 89)

No obstante, en estos problemas de pertenencia y ciudadanía todavía existen rangos, jerarquías entre los habitantes y migrantes, que aún deben ser resueltos, en una perspectiva de DDHH:

El espacio de libertad, seguridad y justicia, virtualmente ya en el primer pilar comunitario, no puede seguir centrándose en su construcción y desarrollo sobre la base del reforzamiento de las fronteras externas (Schengen<sup>9</sup> y su

8 Aunque sí son obligatorios para los Estados partes todas las Convenciones y Tratados que han firmado.

9 Los países que aplican en su totalidad el acuerdo de Schengen constituyen un territorio denominado **espacio Schengen**. El Acuerdo de Schengen permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. El espacio Schengen abarca a los Estados miembros de la Unión, excepto algunos de ellos, y a determinados terceros países. No todos los países de la Unión son miembros del espacio Schengen, bien porque no deseaban suprimir los controles en sus fronteras con los otros países de dicho espacio, bien porque no reúnen todavía las condiciones requeridas para ello. La libre circulación dentro del espacio Schengen se acompañó de medidas de cooperación y coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales. El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 entre Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que llegaron a un acuerdo para la supresión de fronteras comunes. El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, firmado el 19 de junio de 1990 por los mismos Estados miembros, completa el Acuerdo y define las condiciones y las garantías de aplicación de esta libre circulación. Otros países de la UE firmaron posteriormente acuerdos de adhesión.

comunitarización), las limitaciones y discriminación de los inmigrantes (Reglamento CE núm. 539/2001, del 15 de marzo, por el que se establecen las listas de países obligados y exentos del visado para que sus nacionales entren en territorio de la Unión Europea y, en España, la discriminatoria Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000). Asimismo, la concepción insolidaria del asilo y la utilización de la lucha contra la delincuencia como arma arrojada contra los ciudadanos para inducirlos al temor, a la inseguridad ciudadana y a la aceptación pasiva de los recortes de las libertades públicas. La intensificación de la violencia estructural generará más violencia y, como siempre ocurre al adoptarse esas actitudes políticas, se producirá un alejamiento de la universalización de los derechos humanos, de los principios de igualdad, libertad y justicia, y harán acto de presencia con mayor intensidad la discriminación, el racismo y la xenofobia. (Miralles Sangro, 2001: 156)

Miralles Sangro (2001) es claro con respecto al desafío que debe enfrentar el proceso de integración europea, si quiere ser fiel a su tradición universalista. En el contexto del MERCOSUR y América Latina estas reflexiones y el modo en que Europa tramitó y está tramitando su constitución como bloque, pueden jugar como modelo a imitar, o bien, pueden ser sometidos a crítica y revisión, dadas las enormes distancias que nuestros países tienen con los más ricos del planeta.

¡Cuántas menciones se hacen de los derechos humanos y de las libertades en el derecho de la UE! [...] Hay que concretarlos en torno a una perspectiva claramente universalizadora de los mismos, generosa y solidaria. No hay que olvidar que la UE y sus Estados miembros son uno de los núcleos políticos y geográficos económicamente más ricos del planeta. Para llevar a cabo ese desarrollo universalizador de los derechos humanos siguen siendo fundamentales la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1949 y el Convenio de Roma del Consejo de Europa, del 4 de noviembre de 1950. Desgraciadamente la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 no ha pasado de ser una declaración solemne todavía de incierto futuro institucional.

Como puede leerse en el último párrafo de esta cita, Europa pareciera estar atravesando actualmente un retroceso en esta materia, lo cual no es ajeno a los avatares políticos, como la asunción de gobiernos de derecha.

En el ámbito del MERCOSUR también se requiere continuidad y consolidación de una voluntad política de integración amplia (más allá de los recambios presidenciales) que propugne los derechos políticos, sociales, económicos y culturales en la región.

# **PARTE II**

**Análisis del discurso de los  
actores de ciudadanía regional**



# Capítulo 1. METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL CORPUS

Como señalábamos antes, nuestro informe privilegia un enfoque cualitativo para dar cuenta del estado del imaginario sobre ciudadanía regional, y en ese punto, los testimonios de actores comprometidos en el proceso de integración regional desde distintos frentes resultan particularmente fructíferos, dado que aportan matices que favorecen el diagnóstico y la comprensión, aspectos que no podrían ser relevados a través solo de la bibliografía específica y de los documentos y declaraciones oficiales.

Es así como se llevaron a cabo cuarenta y cinco entrevistas a activistas de la sociedad civil que participan en el Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS),<sup>10</sup> en organizaciones de derechos humanos, de mujeres y ambientalistas; funcionarios del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR),<sup>11</sup> nodo articulador de la iniciativa Somos MERCOSUR, y funcionarios que han tenido o tienen cargos de responsabilidad en distintas instancias de la Red de Mercociudades.

El hecho de trabajar con un corpus delimitado no quita significación a las observaciones que en este capítulo se sistematizan. El recurso a entrevistas abiertas, narrativas, dando lugar a que los propios actores definan los ejes en torno a los cuales hablar, resulta una buena estrategia para responder a los objetivos planteados en nuestra propuesta inicial. La entrevista, que fuera pautada para “dar espacio a”, para generar, en la medida de lo posible, un discurso menos rígido y más espontáneo, tiene más chance para desacoplarse del discurso del *deber ser*, del *discurso políticamente correcto*.

En este sentido, en primer lugar, se abordó el tema de manera indirecta; es decir, planteando la cuestión de la “integración regional”, para ver si “ciudadanía” surgía asociada a ella. Si el tema no surgía, igualmente en un segundo momento se preguntó por “ciudadanía regional” (sin ninguna especificación) para que cada entrevistado pusiera los *límites* de la región en la que pensaba. En un tercer momento, finalmente, si la región definida no era el bloque del MERCOSUR, se indagó sobre “ciudadanía mercosuriana”. Nos interesaba de este modo caracterizar los imaginarios en torno a lo regional y la ciudadanía; es decir, dónde se establecen las líneas demarcatorias de la *región* –si en los países del MERCOSUR y en ese caso, cuáles; si se extienden hacia América Latina o si hay otras demarcaciones posibles.

Otros aspectos que surgieron en nuestra indagatoria hacen al tema de cómo se habla de los logros y de las dificultades en relación con determinados espacios de construcción de *regionalidad* y de *ciudadanía*. En particular, de qué hablan cuando se habla de ciudadanía; esto es, cuáles son para los informantes las dimensiones pertinentes para definirla, así como también para definir ciudadanía regional. Las miradas diferentes ante la temática resultan especialmente ilustrativas.

10 El PMSS se desarrolla simultáneamente en cinco países del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay–. Entre sus objetivos, el PMSS plantea, por ejemplo: “promover el fortalecimiento democrático, a través de la participación ciudadana, construir agendas sociales [...] que coloquen de manera central el respeto y vigencia de los derechos humanos”. En este sentido, entrevistarlos permita una aproximación a un grupo de personas que se propone construir ciudadanía a nivel regional y que pueden por tanto reflexionar sobre su experiencia, ofreciendo así una oportunidad única. Se logró entrevistar a integrantes del Programa de cuatro países.

11 Se incluyen las entrevistas a integrantes del CEFIR que si bien no tiene el mismo nivel que otras OSC, tiene un rol de articulación entre estas y la institución del MERCOSUR.

Al momento de evaluar lo realizado, hay sin duda déficits en cuanto a que solo alcanzamos a un número limitado de municipios del total que conforman la Red de Mercociudades e igualmente a un número pequeño de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, la información que se pudo recoger despliega un conjunto amplio de descripciones que permiten rendir cuenta de las reflexiones, conceptos y prácticas colectivas articuladas al MERCOSUR, que se complementan con documentos publicados por la Red y otros organismos y con observaciones directas, una de ellas efectuada durante el Seminario Regional de Capacitación, organizado por el PMSS en Santa Fe, los días 11 y 12 de marzo de 2010, en el que participaron cuatro de los cinco países,<sup>12</sup> y la otra, la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Buenos Aires, los días 22 y 23 de marzo de 2010.

Las organizaciones de la sociedad civil y los informantes que las representan fueron seleccionados teniendo en cuenta que:

- se tratase de organizaciones que específicamente plantearan entre sus objetivos ampliar la ciudadanía, o, en su defecto, cuestiones que pudieran definirse relacionadas con la participación social, la democracia y la cultura regional;
- no se tratase de organizaciones productivas, dado que el diagnóstico sobre integración productiva, ya llevado a cabo, contempla las organizaciones de este tipo;<sup>13</sup>
- tuvieran campos de trabajo diferentes, a fin de responder a un criterio de heterogeneidad;
- fueran organizaciones que actuaran a nivel regional o participaran de articulaciones regionales;
- desarrollaran sus actividades localizadas en las mismas Mercociudades seleccionadas para la investigación.<sup>14</sup>

Con respecto a los criterios de selección de los representantes de Mercociudades, se tomó en consideración tanto que tuvieran cargos de responsabilidad –por ejemplo, coordinaciones de unidades temáticas–, como que no los tuvieran.

.....

12 Los integrantes de las organizaciones del PMSS de Chile no pudieron participar por la circunstancia que Chile vive en estos momentos como consecuencia de los terremotos.

13 Se incluyó sin embargo a dos integrantes del Centro Cooperativo Uruguayo (CCU), por ser parte del PMSS.

14 Este requisito no logró cumplimentarse en todos los casos, dado que en algunas localizaciones no había organizaciones de la sociedad civil que participaran en actividades regionales.

## Capítulo 2. CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Recordemos que los movimientos sociales y las ONG emprendieron una serie de acciones locales y articulaciones en redes supranacionales ante los impactos de la globalización. La estrategia de fortalecer los lazos regionales supuso para las organizaciones una acumulación de experiencias y el reconocimiento de una conciencia que bien puede describirse como de incipiente ciudadanía regional, que se sostiene a pesar de las dificultades que atraviesan, entre las que se cuentan la general desmovilización ciudadana en los respectivos países o la falta de financiamiento, por ejemplo.

La toma de posición ideológica y política por la integración regional, no necesariamente circunscrita al bloque de naciones del MERCOSUR, caracteriza el perfil de los entrevistados, representantes de distintas organizaciones que actúan en algunos de los programas más destacados a este nivel. A continuación se enumeran los principales resultados del análisis de sus testimonios.

### Principales resultados

- De manera general, y con los matices particulares de cada caso, los representantes de la sociedad civil entrevistados **coinciden en una visión escéptica en torno al estado actual de la ciudadanía regional**, lo cual no obsta para que sigan trabajando en pos de su desarrollo y fortalecimiento, como así también, aporten propuestas para alcanzarla y superar la coyuntura presente del proceso de integración dentro del MERCOSUR.
- Más aun, en algunos casos se plantea que **el concepto de “ciudadanía” resulta foráneo, extraño a la tradición política y social de las organizaciones** y que, más bien, **ha sido introducido por las agencias de cooperación internacional**. Sostienen que en los discursos que circulan, **muchas veces “ciudadanía” y “ciudadanía regional” desvelan una falta de contenido:**

El término de ciudadanía es un término al que nosotros tuvimos que darle bastantes vueltas. Era un término que no venía ni de nuestra cultura política ni de nuestra historia de militancia social y política. Yo creo que entra fuertemente un discurso que empiezan a introducir las agencias de cooperación y los espacios internacionales, que recuperan el término de ciudadanía, que a lo mejor puede ser funcional en los países centrales –desconozco cuán funcional es aún en esos espacios–, pero que poco tiene que ver con la tradición histórica latinoamericana. (PMSS, Argentina)

Una de las cosas de los Estados es que haya fondos públicos para la ciudadanía, que no hay. En el ámbito del PMSS nos preguntamos sobre los intereses de la Unión Europea en el MERCOSUR. Los más radicales dicen que la UE tiene muchos intereses económicos en la región y quieren que la ciudadanía participe para que haya estabilidad, y que el interés por la ciudadanía no es tan puro sino que hay intereses comerciales

Creo que es por intereses puramente comerciales. Por lo que he leído yo creo que hay intereses comerciales muy fuertes y necesitan una ciudadanía estable. (PMSS, Brasil)

La primera impresión que te puedo decir respecto de ciudadanía es que hay muchas más palabras que prácticas, mucha más palabra que pensamiento, mucho más paper que palabra significativa y mucho más jerga que significación. Eso para empezar, para decirlo con palabras elegantes. Sin desprestigiar los esfuerzos que se hacen. Porque ciudadanía y ciudadanía regional actúan como una caja negra en el discurso o como una contraseña de una lógica que no se ha constituido. Entonces, no se sabe bien qué se dice, teniendo en cuenta además el derrotero de la palabra ciudadanía en la jerga de las ONG y de sus recuperaciones para hacer funcionar una maquinaria de resultados no muy consistentes. Decir que son palabras extrañas, es una palabra elegante. [...] Hay un trabajo muy en ciernes, que es muy frágil todavía. (PMSS, Argentina)

- Más allá o más acá del concepto, todos los informantes **coinciden en asociar de modo positivo “ciudadanía” y “ciudadanía regional” al rol que le cabe al “ciudadano común”**. Cada vez que hablan de “ciudadanía” y de “ciudadanía regional” se lamentan de la ausencia o de la lejanía del ciudadano común con respecto al proceso de integración. Consideran que **la falta de participación es un factor contrario a la idea de ciudadanía**:

Pero falta mucho, el ciudadano común sigue ajeno, sigue diciendo ¿para qué nos sirve el MERCOSUR? Sabe que ahí está la sede, que se reúnen, pero nada más, no pasa nada... Es un edificio muy lindo. (PMSS, Uruguay)

Lo que yo veo es que el MERCOSUR no está asociado a la suerte inmediata de la gente. Es muy difícil en ese plano plantear ciudadanía, cuando no está asociado a la vida de cada uno. (Centro Cooperativista Uruguayo)

Lo que no se logró definitivamente es hacerle llegar el MERCOSUR a la ciudadanía, que la gente común y corriente de la región se identifique con el MERCOSUR o sienta algún beneficio de todo esto. (CEFIR)

La representación que tenemos las organizaciones sociales, los sindicatos, no tenemos un mínimo espacio. Escribimos cartas reclamando nuestro derecho de incidir en las decisiones del MERCOSUR. [...] Las asociaciones no tienen ninguna representación. Y el 50% de la población latinoamericana no está sindicalizada. Si la participación ciudadana pasa a ser un tema y un espacio, la lucha de la proporción de personas que van a decidir, por ejemplo, si el trabajador va a tener una cartera única en la región, eso sería muy bueno [...] [Ahora sin embargo,] eso lo deciden solo los presidentes; los sindicatos pueden decir, pero no pueden decidir. (PMSS, Brasil)

- En todos los testimonios recogidos **“ciudadanía” es permeable a la dimensión regional**; esto es, la noción no está atada de manera fuerte a los límites de los Estados nacionales. **Las dimensiones que la definen son las de una identidad y un proyecto comunes**. Frecuentemente, **se inscribe dentro de una posición política en la que se valora la fuerza estratégica de un bloque latinoamericano de naciones**:

Así que en principio es que estamos tratando de llenarlo con un contenido más genuinamente latinoamericano al término. Yo el tema de la ciudadanía lo vinculo a la posibilidad de ejercer derechos. La territorialidad política no es tan importante para mi modo de ver y el tema del Sur, Mercado Común del Sur queda bastante corto para lo que uno interpretaría, que es más en términos de integración latinoamericana. (PMSS, Argentina)

Pensar en clave de ciudadanía regional es muy difícil, pero si no pensamos en esa clave vamos a seguir colonizados. (PMSS, Uruguay)

Con este tiempo de globalización sentir que somos Latinoamérica, parte de un continente, de una región es importante; ser ciudadano regional es una alternativa válida. Hay muchos puntos en común a nivel regional en lo social y es una manera de estrechar lazos, adquirir una ciudadanía regional. Creo en la ciudadanía regional. (PMSS, Paraguay)

Yo pienso que la cuestión de la integración no pasa solo por el MERCOSUR. [...] podría ser una cosa más amplia como la ALOP, que habla de la integración regional en un sentido más amplio que este cachito que es el MERCOSUR. Hay una especificidad de América Latina.

Cuando trabajamos MERCOSUR, es una oportunidad, ya que el MERCOSUR existe institucionalmente, y podría servir para ampliar la integración. [...]

Para nosotros, Polis, la América Latina tiene una especificidad: si hablamos de derechos humanos, integración, participación, ciudadanía, políticas públicas, pensamos en términos de América Latina, pero la oportunidad nos dice que tenemos que empezar por el MERCOSUR, por tener avances en tratados o leyes. Una cosa que ocurre en el MERCOSUR puede ser expandida a América Latina. (PMSS, Brasil)

Yo estoy absolutamente convencida de que en el mundo de hoy, y mucho más todavía, en el mundo del futuro, estos países no tenemos un lugar en el mundo, un lugar verdadero, si no nos juntamos. Eso ya lo vieron desde nuestros próceres iniciales, hasta pensadores posteriores y los actuales. Dicho de forma, si tú querés, limitada o bastante torpe, como lo dijo Perón: “el año 2000 o nos encuentra unidos o dominados”, ¿verdad? Todos los dirigentes o la mayoría de los dirigentes políticos, sociales e intelectuales de la región están de acuerdo en eso. (CPP, Uruguay)

Somos ciudadanos desde lo que creemos que debe ser: yo lo que quiero es que sea desde lo ideológico... quiero, primero que no haya límites en el MERCOSUR, y después quiero seguir con América Latina. Somos un solo país, me formé con la idea que no hay fronteras en nuestra América. Tenemos la obligación de que vaya bien en el dormitorio (MERCOSUR) si no nadie va a querer venir a la vivir a la casa. (Integrante del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Argentina)

Sigue siendo la utopía de la gran Latinoamérica que se tiene que dar, que es mejor que el UNASUR donde hay un proyecto hegemónico que no comparto. Creo que hay un balance en el MERCOSUR que no lo tenemos en otras par-

tes, [...] La idea del MERCOSUR era buena, que todavía tenemos que demostrar que tiene que ser una buena realidad. Todavía no está demostrado. Es una utopía. Es parte de la utopía latinoamericana. (ONG de mujeres, Argentina)

• **Los miembros de las organizaciones sociales se sienten protagonistas del proceso de integración regional puesto en marcha.** Narran sus experiencias de militancia en términos de **reconocimiento mutuo e identificación de objetivos comunes**, que trascienden así los límites de los Estados en los que sus organizaciones surgieron:

[El enfoque regional] costó pensarlo como algo más allá de lo local. Un enfoque que involucre a toda la sociedad es poder avanzar juntos en la región hacia objetivos que nos unan; sentir que esta región nos pertenece a todos y que tenemos que cambiarla. (PMSS, Argentina)

Durante dos años no dábamos pie con bola. El primer año las organizaciones trabajamos en lo local, pero no terminábamos de encontrarle la vuelta. Las diferencias eran muchas, históricas, culturales, de práctica de las organizaciones. Las relaciones de las ONG con las organizaciones sociales que las acompañaban eran muy distintas. Los primeros años pasamos a los tumbos, no alcanzábamos a enganchar el eje que nos unificaba, el horizonte hacia donde ir juntos. [...] Finalmente a la mitad del programa logramos establecer cuatro ejes de acumulación comunes a los cinco países y a las prácticas institucionales: el derecho de las mujeres, soberanía alimentaria, políticas públicas y participación ciudadana, y trabajo y economía solidaria-social. Aparecían matices: cómo entendíamos las políticas públicas o el rol del Estado. Pero individualizar estos ejes nos permitió organizarnos mejor en las discusiones y en el tipo de prácticas. A partir de ahí, nos dimos la estrategia de cómo incidir en el proceso de integración regional y pensar cómo vincularnos con los espacios oficiales del MERCOSUR, donde se está planteando la institucionalidad del MERCOSUR. (PMSS, Argentina)

El trabajo en equipo, la construcción de un trabajo de ONG a nivel regional es un resultado que costó mucho. Ponerse de acuerdo a nivel nacional. En Paraguay somos tres ONGs -CDE, Decidamos y SEPA, Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa-. La construcción de una mirada regional costó mucho. Empezamos desde lo local y llevarnos a una mirada regional costó mucho. Primero, hicimos nuestros procesos como países, mirar lo nacional y luego proyectar a lo regional. Es un proceso que todavía estamos construyendo, porque salen las asimetrías dentro de la región, pero también vemos que tenemos problemáticas comunes y tratamos de centralizar ahí para trabajar. El programa nos unió. (PMSS, Paraguay)

Estar en el Programa nos permitió acercar determinadas problemáticas a la población y a las organizaciones sociales, pero por otro lado tuvo un rol importante a nivel del intercambio y formación de las propias organizaciones. En todos los países pasa lo mismo. Nos ha costado a todos salirnos de nuestra lógica local y ubicarnos en una perspectiva regional. A nivel de intercambio y formación, el programa ha tenido más efecto a nivel de las organizaciones. (PMSS, Uruguay)

Como yo conozco a la mayoría de las compañeras del programa, que realmente somos como una familia, nos encontramos desde hace años, vamos a Uruguay, venimos a Argentina, y se van creando lazos estrechos de amistad

y compañerismo. No me siento extraña de venir a Argentina. Si me preguntan de dónde soy ciudadana, todavía digo de Asunción. Aunque hoy le decía a una compañera que también me siento ciudadana de MERCOSUR. Hace tanto que transito por esta región... el vinculo con el lugar, con la gente... No porque haya cartelitos en el aeropuerto. (PMSS, Paraguay)

La sociedad civil está dando pasos muy importantes en materia de integración, juntándose por sectores o por intereses, entonces tú tenés las centrales sindicales, ni qué hablar de las cooperativas del MERCOSUR, son un actor de referencia. [Y] otro tipo de sectores, por ejemplo, los productores familiares, la reunión especializada de productores familiares es una de las más importantes, y algunos gobiernos están entendiendo eso, sobre todo el de Brasil, que le está dando espacios cada vez más amplios a la sociedad civil organizada; pero no espacio, las escucha, las integra, las consulta. [...] Bueno, pero después tenemos las mujeres, tienen también una actividad muy importante, es decir, vos ves que la sociedad civil... bueno, a nivel de universidades, hay experiencias excelentes. Entonces vos ves que la sociedad civil avanza: los ambientalistas. Son muchos los que están trabajando con cabeza regional y se están juntando, se están articulando. Articulando propuestas, primero conociéndose, después articulando propuestas, etc., con absoluta ajenez de los gobiernos, y de los partidos políticos, lo cual es más grave todavía, porque eso implica a todo el sistema político. (CPP, Uruguay)

- Puntualmente **destacan el rol central que en el proceso de integración regional le cupo a la coordinadora de centrales sindicales:**

La coordinadora de centrales sindicales del MERCOSUR es un actor regional por excelencia, porque ellos no solo trabajan a partir de lo que necesitan los trabajadores, sino que tienen una visión mucho más política integral y propuestas en ese sentido. Bueno, ellos se juntaron antes de que se iniciara el MERCOSUR, las centrales sindicales del MERCOSUR se juntaron en el 85-86 y el MERCOSUR se inició en el 91. (CPP, Uruguay)

- En general, los entrevistados sostienen que **el balance de su participación dentro de la estructura institucional del MERCOSUR es poco satisfactorio. Manifiestan una visión crítica en torno de las instancias creadas dentro del organismo, que no permiten una plena inserción e injerencia política de las organizaciones:**

Hemos estado en algunas instancias. [...] Los ámbitos que más nos interesan a nivel de la institucionalidad, es participar en algunas reuniones especializadas. Por supuesto que sigue siendo muy cerrado. La participación en las reuniones especializadas es muy coyuntural. [...] No es vinculante lo que sale de las reuniones especializadas. El problema es que el espacio por excelencia que es el Foro Económico Social, en ese espacio es completamente cerrado, nosotros somos la categoría "diversos". Tenés voz pero no tenés voto. (PMSS, Argentina)

Cambiaron las estructuras de los grupos, pero muy poco. Hubo cambios en las comisiones, en las reuniones especializadas, se instaló el Parlamento del MERCOSUR, con mucho empeño del gobierno brasileño. Son avances pero en lo esencial la participación es muy limitada. No queremos participar en una comisión temática. Nos gustaría que la ciudadanía tuviera un espacio propio de participación. Que la participación ciudadana fuera un espacio en sí mis-

ma. No se trata que en una comisión, por ejemplo en seguridad alimentaria, se abra un campo para la participación. Que la participación tenga su asiento propio. Que haya un lugar propio de la participación. (PMSS, Brasil)

No puede ser una abstracción ser ciudadano regional si no tengo dónde ejercer mi ciudadanía, donde pueda ejercer mis derechos o pueda aspirar a la generación de políticas, o pueda inclusive ejercer mis deberes. De hecho, hoy no hay una institucionalidad que facilite esta ciudadanía, creo que hay todo un desafío de recambio o de modificación que genere espacios, entre otras cosas [...] espacios para la formación de ciudadanía regional. [...] es muy necesario tener institucionalidad para poder tender a esa ciudadanía, que esa ciudadanía tenga efectivo ejercicio. [...] Entonces me parece que en la medida en que es muy necesario en el plano institucional, generar espacio institucional, por eso el Parlamento del MERCOSUR es un espacio bárbaro, es la primera... coincido totalmente, o concedo totalmente, que es la cuestión más básica de ciudadanía. *Pero ni siquiera eso estamos haciendo*, (...) cuando el Parlamento empiece a tener algún movimiento eso puede ser un primer paso. (CCU, Uruguay)

El foro, que dice, el foro lo constituyen, la sociedad civil está constituida adentro del foro, por los empresarios, los trabajadores sindicalizados y los diversos, los diversos que son todos los demás, entonces quién tiene voz y voto, los empresarios y los trabajadores sindicalizados. Yo integro, por ejemplo, la regional Uruguay del foro consultivo, representando a la ANONG y ahí no tengo voto, porque los diversos no tenemos voto, tenemos voz... yo la hago oír en todas las reuniones. Pero esa estructura, qué representación de la sociedad civil, nadie le da bolilla, los gobiernos tampoco, y de alguna manera ese estatus le viene bien a los empresarios y a los sindicalistas, sobre todo a los empresarios, porque allí tienen ellos una voz dentro del MERCOSUR, viajes a cada rato para arriba y para abajo, están en todas las reuniones internacionales, si hubiera otro tipo de representatividad más plural se les podría complicar un poquito la cosa y entonces ellos no quieren cambiar mucho eso. (CPP, Uruguay)

Me parece absolutamente clave para la sustentabilidad del proyecto MERCOSUR, y para..., más que la sustentabilidad, para la viabilidad del proyecto, la participación de la sociedad civil. Si la sociedad civil no se apropia del proyecto me parece que el proyecto tiene muy pocas posibilidades de sustentarse. (CPP, Uruguay)

El problema es que el MERCOSUR no es resolutivo. La sociedad civil puede discutir, proponer, pero no hay respuesta. No se hace carne. Este es el punto a mejorar. Terminan funcionando con resolución política los que tienen poder propio de resolución. Por eso creamos una Comisión de Juventud en la Coordinadora de Centrales Sindicales, para el fortalecimiento de la juventud sindical. [...] Las organizaciones ambientales, pueblos originarios, las asociaciones de mujeres no tienen peso. Se reciben los documentos que hacen y se archivan. Lo importante es ir construyendo algo resolutivo a través de las municipalidades. Los intendentes tienen poder de resolución. (Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Argentina)

- Sostienen que **uno de los aspectos que obstaculiza la acción conjunta y la participación** de las organizaciones sociales en el proceso de integración regional **es la falta de financiamiento**:

En las reuniones especializadas fue un hecho muy importante. De hecho hoy, la animación de estas reuniones depende en gran medida de que la sociedad civil pueda estar presente, si no está la sociedad civil presente estas reuniones perderían buena parte del sentido [...] Lo dramático del tema en el caso de las reuniones, es que depende de que las organizaciones de la sociedad civil consigan financiamiento [...] porque hay muy poco apoyo desde el punto de vista de lo que vendría a ser el sistema gubernamental, del aparato oficial del MERCOSUR, para esto. Inclusive, al punto que para la reunión especializada, la cooperación estándar financia hasta los pasajes de los delegados especiales. Digo, nosotros no, como programa, prácticamente no podríamos existir si no hubiera cooperación. (CCU, Uruguay)

- Asimismo, **los informantes perciben un divorcio entre esos espacios institucionales de los cuales sus organizaciones participan y el conjunto de la sociedad civil:**

¿Qué beneficio tiene para alguien decir soy del MERCOSUR? No cambia nada. Para los pueblos del MERCOSUR, el MERCOSUR sigue siendo una cuestión de las elites que se mueven ahí, y dentro de las organizaciones sociales también existen elites de militantes, que son los que se mueven: van para acá, van para allá, conocen de qué se trata, etc. (ONG de Uruguay)

La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR tiene un cierto sesgo elitista [...] todos los que estamos somos los mismos de siempre [...] no hay recambio, [...] si tú decís voy a hacer una movilización por el MERCOSUR claramente no movés a nadie en el PIT-CNT. Si tengo que movilizar a los sindicatos por una marcha a favor del MERCOSUR, van tres. Desde esa perspectiva, es muy difícil. (CCU, Uruguay)

- De manera general, los informantes **sostienen un balance no positivo del proceso de integración desarrollado por el MERCOSUR**, a pesar de los cambios operados a través del tiempo:

Hay un antes y un después. Si ves estos cinco años hasta ahora [...] un análisis de lo que pasó en esos cinco años, ahí hay una contradicción real. Hay nuevos actores, nuevas estructuras, pero no se llegó a llenar el MERCOSUR de ciudadanía. Y la primera afirmación fuerte sería decir “no existe la ciudadanía del MERCOSUR”. Y lo digo con ejemplos. La dinámica de fomentar conciencia regional, de llegar a una participación ciudadana que exceda los límites del Estado nación, sufrió limitantes muy fuertes en la vida real. (CEFIR)

Cuando el presidente uruguayo dijo *llenemos de ciudadanía el MERCOSUR*, nosotros dijimos: *amplíemos la participación y logremos que los gobiernos entiendan que la integración es algo más que un acuerdo entre gobiernos* y avancemos en otros planos, como puede ser la cultura, darle ingreso a las organizaciones sociales para que puedan hacer oír su voz en el proceso de integración. Eso se supone que da un resultado, que la gente se sienta más ligada a la región y puede ser que por ahí se apunte a la creación de ciudadanía mercosuriana, pero lo cierto es que hay pocos avances en lo supranacional y en ese sentido no ayuda nada a la creación de una ciudadanía del MERCOSUR. (CEFIR)

El proceso de integración puede tener hitos que hagan que en muchos temas no haya marcha atrás, por ejemplo en infraestructura. Esa es una de las cosas que impide la marcha atrás en algunos aspectos. Si tuviéramos infraestructuras más comunicadas y complementarias y además la integración energética... son hitos en los cuales no hay marcha atrás sea cual sea el modelo y sea cual sea el gobierno. [...] yo creo que todos estos fenómenos de los cuales estamos hablando contribuyen a avanzar a nuestros pueblos en la creación de una comunidad.

[...] el MERCOSUR avanza en distintos escenarios con velocidad totalmente distinta. Donde está más trancado es a nivel de las cancillerías. (CEFIR)

El MERCOSUR y los gobiernos están recayendo en miradas nacionalistas y chauvinistas y los intentos de pensar en clave supranacional están vistos como una amenaza. Esa apertura que tuvimos hace cinco años, esas oportunidades se están cerrando a nivel gubernamental. Hay poca permeabilidad de los gobiernos a abrirse a miradas supranacionales. [...] El tema central de crear ciudadanía, con cosas muy básicas, como libre circulación, seguro social, movilidad, nunca se tocó, nunca se avanzó. (CEFIR)

Primero, el papel de Brasil ha cambiado en forma fundamental. El MERCOSUR como plataforma estratégica para posicionar a Brasil a nivel mundial perdió relevancia. Porque el MERCOSUR se convirtió en el patio trasero, no en trampolín... Segundo, que las relaciones económicas intra regionales y extra regionales se han reformado en forma total. Sobre todo tiene que ver con los mercados destino de los miembros. El comercio intrazonal perdió relevancia frente al comercio con otras regiones, y tercero, la continuación de los bloqueos internos del MERCOSUR, que nunca llegó a una unión aduanera completa. Es incompleta [...]. (CEFIR)

Si analizás también los avances el MERCOSUR, no cierran tanto con el acceso de los gobiernos progresistas. Quienes aspirábamos a que los gobiernos respondieran menos a una lógica de Estado nacional y más a un modelo de integración... bueno, no se ha dado, el tema de la crisis... porque además, en cada uno de los países está en disputa el modelo de integración. Y hay muchos intereses de por medio. (CEFIR)

El MERCOSUR ha cambiado, ha cambiado el signo del proceso de integración. En el sentido de que hoy no se concibe el MERCOSUR únicamente como un proceso de integración comercial, hoy, creo que a nivel de los propios gobiernos existe una visión, capaz más de discurso, que el proceso es más comprehensivo que eso, y de hecho hay espacios que son así, el gabinete social, el PARLASUR, el fondo de convergencia, son elementos que de alguna manera establecen cambios. [...] En realidad, no se puede decir que el MERCOSUR no haya cambiado, ha cambiado. Lo que sí sigue teniendo es un núcleo duro, muy difícil de cambiar, y donde todavía hay, en términos de transparencia, de acceso a la información, muy dura de cambiar. (CCU, Uruguay)

No puede ser una abstracción ser ciudadano regional si no tengo dónde ejercer mi ciudadanía, donde pueda ejercer mis derechos o pueda aspirar a la generación de políticas, o pueda inclusive ejercer mis deberes. De hecho, hoy no hay una institucionalidad que facilite esta ciudadanía, creo que hay todo un desafío de recambio o de modificación que genere espacios, entre otras cosas [...] espacios para la formación de ciudadanía regional. [...] Es muy nece-

sario tener institucionalidad para poder tender a esa ciudadanía, que esa ciudadanía tenga efectivo ejercicio. [...] Entonces me parece que en la medida en que es muy necesario en el plano institucional, generar espacio institucional, por eso el Parlamento del MERCOSUR es un espacio bárbaro, es la primera... coincido totalmente, o concedo totalmente, que es la cuestión más básica de ciudadanía. *Pero ni siquiera eso estamos haciendo*, [...] cuando el Parlamento empiece a tener algún movimiento eso puede ser un primer paso. (CCU, Uruguay)

Por ejemplo, la existencia del Parlamento para mí es un antes y un después desde el punto de vista institucional. Por ejemplo, que se empezó, lentamente, con la implementación del FOCEM... Entonces, hay tres o cuatro cosas realmente importantes en las que el MERCOSUR avanzó, y otras en las que estamos igual o más atrás. En el tema de la participación de la sociedad civil, por ejemplo, y en algunas cosas que tiene pendientes, que es el colmo que las tenga: el tema de un código aduanero, que todavía no lo tenga, por ejemplo; el tema de que el MERCOSUR sea una voz común frente al mundo, es decir, que negocie como MERCOSUR, hasta en temas comerciales si tú querés, en ese tipo de cosa estamos en cero, o en menos, que además es muy difícil cambiar la cabeza. Qué nos dijeron durante años, una década, en el MERCOSUR, tenemos que ser competitivos, tenemos un mercado de 200 no sé cuántos millones de consumidores, entonces tenemos que ser competitivos para vender nuestros productos en la región, y es la antítesis, para ser competitivos no precisamos el MERCOSUR, son los mercados que gobiernan el mundo, no precisás el MERCOSUR para ser competitivo, justamente lo que no tenemos que ser es ser competitivos, si no crear otro tipo de relaciones comerciales. (CPP, Uruguay)

• **Puntualmente se describen las dos estrategias con respecto al MERCOSUR** que caracterizan a las distintas OSC, **outsiders e insiders:**

El MERCOSUR, obviamente con las ambigüedades que tiene el MERCOSUR, entonces con los grupos más radicales, más revolucionarios, en un sentido sesentista, etc., el MERCOSUR no existe, o sea, no va para ningún lado, más vale no perder tiempo. [Y el trabajo pasa] por otro tipo de redes que se están conformando [...] Hay una visión autonomista, una visión de decir *no necesitamos ni a los gobiernos, no necesitamos ni a los parlamentos para hacer el cambio social, hay que hacerlo desde abajo, y la forma de incidir en las políticas públicas es con movilización*. Entonces, todo lo que tenga que ver con la institucionalización de la participación es mal visto, o por lo menos visto con limitantes. Otros actores, tanto en Uruguay, como en la Red [...] tienen una visión distinta, y entonces el MERCOSUR, y como dije antes, sobre todo el Parlamento del MERCOSUR, se ve como un espacio donde se supone que quienes allí vienen trabajando, de alguna forma representan a la ciudadanía del MERCOSUR; bueno, abre algunas posibilidades, por lo menos de difusión, de repercusión. (ONG de Uruguay)

• No obstante, a pesar del diagnóstico poco positivo de la situación, **puntualmente se verbaliza la estrategia que mueve a las organizaciones a seguir formando parte de dichas instancias:**

Yo tengo la cultura de la cuña, como hicimos con la dictadura. En realidad, en la dictadura no se abría de par en par la puerta, fue un proceso donde en realidad se abrió una rendija, pusiste una cuña y la puerta ya no pudo volver al punto original. En el MERCOSUR me parece que es un poco lo mismo: cada paso institucional que vos vas creando,

que de alguna manera habilita ciertos niveles de participación de la sociedad civil, por lo tanto ejercicio de ciudadanía regional, la clave es que no se cierre de vuelta. Pero cada vez es más difícil. (CCU, Uruguay)

Entonces participamos en varias redes, exigiendo esto con actores más fuertes de todos los países y al mismo tiempo seguimos preparando la ciudadanía desde abajo, que es el tema del proyecto MERCOSUR. ¿Cuándo se van a encontrar? No lo sé... pero pienso que tenemos que seguir. (PMSS, Brasil)

Es difícil, pero ya pasé por cosas más difíciles durante la dictadura brasileña. Tenemos que seguir luchando, no tenemos otra opción. La situación actual del MERCOSUR es compleja, porque son muy desproporcionados el poder que tiene el capital y el comercio con respecto al poder de la ciudadanía. ¿Cómo crear una ciudadanía que tenga más poder? Es la cuestión fundamental. (PMSS, Brasil)

- Por otra parte, **otros espacios de participación que se institucionalizan son percibidos** por los representantes de las organizaciones sociales **como insuficientes o como habiendo perdido efectividad a lo largo del tiempo**. Este es el caso de las **Cumbres Sociales**, concebidas como “un avance en términos de expresión plural de la sociedad civil organizada y en términos del diálogo con los gobiernos del MERCOSUR” (ALOP 2008). Señalan que la primera Cumbre Social fue propuesta por Brasil en 2006, cuando ejercía la presidencia pro t mpore, con el fin de “ampliar y fortalecer la participación ciudadana”, aunque, con el correr de las siguientes, ha existido “el **riesgo de vaciamiento de sus contenidos, funcionamiento inercial o falta de concreción**” (ALOP 2008):

No son un espacio donde se pueda incidir, y además cada vez menos. Hubo una cierta expectativa generada a partir de eso, nosotros nos relacionamos primero con Mercociudades, que siempre nos pareció un espacio interesante. Hicimos un Convenio de cooperación con Mercociudades, un convenio marco, para hacer algunas actividades juntos, proyectos temáticos Innova. Lo cierto que las cumbres tuvieron su proceso, su cúspide en la de Bahía, la segunda y después a partir de ahí empezó a declinar, para mi gusto. Creo que es el formato. Esto también le pasó a la Cumbre de las Pueblos. En el caso de las cumbres, y que lo vemos en todas las instancias donde se plantea la integración, termina siendo una participación bastante elitista, siempre están los mismos popes que van, echan el discurso, un discurso para convencidos y que tiene poco efecto. En las cumbres sociales presentábamos documentos que salían de las discusiones, pero después los efectos concretos de esos documentos... terminan siendo casi una cosa reclamativa más que de construcción y de efecto político real. (PMSS, Argentina)

Al principio del Programa pensábamos que las cumbres iban a tener un papel más fuerte del que tuvieron, pensábamos que se podría intervenir directamente, hicimos unas cartas maravillosas para entregar a los presidentes, y todo eso, pero resultó muy poco. ¿Qué queríamos? Que la estructura del MERCOSUR cambie, hace dos años están diciendo que va a cambiar pero básicamente no cambió nada. (PMSS, Brasil)

Soy muy crítico de las cumbres sociales, de cómo han venido derivando, son cuestiones formales, pero es un mérito que hay que reconocerles, y es que es hoy existe un costo político muy alto para el gobierno no hacer cumbres,

entonces, porque de alguna manera hay un deber ser, es una pavada lo que estoy diciendo, pero no es menor, ya hay una práctica, un deber ser. Si un gobierno que tiene la pro t mpore no hace una cumbre social es como que está último, entonces ya empieza a haber un cierto interés. Claro, estarán vaciadas de contenido, habrá que buscar cómo reactivarlas, pero ese es otro detalle, el espacio está. [...] No son grandes avances pero eso ocurre, hoy la puerta está un poquito más abierta de lo que estaba, la idea es ver cómo se sigue abriendo y cómo está bien, hay que ver cómo sigue abierta, hay que darle contenido. Yo creo que por ahí hay que seguir. (CCU, Uruguay)

Las cumbres están un poco desgastadas. El propio asistente de Lula que se ocupó mucho de las c pulas dice que piensa que este diseño, esa arquitectura de las c pulas está desgastado y que hay que pensar en otra estrategia. Los más radicales dicen que hay que colocar a las personas en la calle. (PMSS, Brasil)

- **Puntualmente se identifican también dificultades en torno de otros espacios de construcción de ciudadanía regional**, como por ejemplo la Red de Mercociudades:

En realidad funcionamos en forma paralela a Mercociudades. De a poco, con el proceso, ahora sí tenemos un relacionamiento. Ahora nos est n invitando. Solo en una actividad del programa invitamos a gente de Mercociudades para que hablen de ese espacio... Con otras no tenemos relación. La iniciativa fue del PMSS. (PMSS, Paraguay)

- **Desde el punto de vista propositivo**, los informantes concuerdan en que **el trabajo para el desarrollo de una ciudadanía regional debe enfocarse en la consolidación de la idea de una identidad común**. Consideran de manera general que las bases estarán dadas por **el mayor conocimiento mutuo, la mayor información de los logros alcanzados por el MERCOSUR, el acercamiento a los ciudadanos comunes** (no solo los militantes y funcionarios):

Hay que hacer llegar más claramente al ciudadano la idea y la información del MERCOSUR. [...] El ciudadano en general, común, la percepción que tiene del MERCOSUR es cuando hay problemas, problemas con Argentina, o hay problemas con Brasil, pero de hecho tiene muy poca información de las cosas que funcionan en el MERCOSUR. [...] Es muy difícil percibir el MERCOSUR en la vida cotidiana, (...) es muy difícil sentirte ciudadano cuando vos lleg s a una aduana. (CCU, Uruguay)

Los uruguayos conocen el MERCOSUR, por las noticias de los obstáculos del MERCOSUR, porque no pasa el arroz por la frontera, o porque cierran el puente de Fray Bentos y el MERCOSUR no puede hacer nada. [...] La gente sabe del MERCOSUR más por los obstáculos que por su potencial. O sea, nunca se habló con más información sobre el fondo para las asimetrías, nunca se habló de pequeños acuerdos que se han logrado, en el tema migratorio por ejemplo no, para facilitar trámites, y bueno, la complementariedad en algunos rubros. (ONG de Uruguay)

- **Sobre esta base, demandan una política comunicacional que fortalezca los factores determinantes de ciudadanía; esto es, una conciencia identitaria regional basada en conocimiento y frecuentación mutuos y el reconocimiento de un patrimonio cultural y un destino comunes.**

Es cierto que tenemos cosas comunes..., ¿pero cuáles son los límites o alcances de lo que podemos hacer conjuntamente? [...] Hay que instalar el tema en el sentido común cotidiano. ¿Dónde está el programa cultural, comunicacional latinoamericano, mercosuriano, que interpele la identidad, las vivencias?; ¿dónde está el mercado común cultural, comunicacional de los cinco países? Sin pensar que la cultura es todo... (PMSS, Argentina)

- **De manera mayoritaria, los espacios de frontera se reconocen como favorables para el desarrollo de experiencias conformadoras de ciudadanía regional:**

Para avanzar con la ciudadanía hay que avanzar desde lo concreto, los espacios de frontera son espacios donde sí se puede actuar, tratando de mostrar cómo algunos problemas de nivel local, nacional, a nivel de la integración, podrían llegar a conseguir mejor respuesta. [...] a un tipo en Salta, o a un tucumano ¿qué le importa el MERCOSUR?..., ahora a un entrerriano sí, por eso las fronteras son el espacio que hay que fortalecer. (ONG de Uruguay)

- Puntualmente declaran que **el MERCOSUR deber ser un espacio de construcción de ciudadanía regional, haciéndose cargo de la defensa de los bienes públicos globales:**

Yo creo que debe ser un espacio... Tenemos que hacer el esfuerzo, porque si no estamos fritos. Ese es el tema, Yo creo que es un espacio porque los problemas por lo menos por ahora son los mismos en los países: la pobreza, la exclusión, la falta de educación, la falta de trabajo para los jóvenes y para todos, es decir, los problemas sociales son más o menos los mismos. Los desafíos frente al mundo exterior también, somos cada vez menos relevantes en el funcionamiento de la economía mundial. Tenemos mucha cosa para aportar en ese sentido, por ejemplo, de alguna manera de lo que tiene que ser un régimen democrático, los derechos humanos. Pero además tenemos enormes potencialidades para desarrollar, que son potencialidades que las desarrollamos juntos, si no, no. Y para cuidar: mirá, tenemos y esas son cosas propias de la sociedad civil, tenemos el segundo pulmón del mundo más grande [...] somos la región con mayor biodiversidad del planeta, tenemos un enorme potencial de producción alimentaria, uno de los grandes problemas del mundo; tenemos cualquier cantidad de energía, tenemos la segunda reserva de agua dulce más grande del mundo. Vos viste que los últimos estudios dan que el Acuífero Guaraní podría abastecer la demanda del mundo, no solo para tomar, sino para los animales y el cultivo, la demanda del mundo, en por lo menos un siglo. Entonces, en eso yo creo que vamos a ser el foco, no todavía, pero no dentro de tanto tiempo, nos van a mirar con ojos MUY codiciosos, empresas, países y bueno, si no somos una sociedad fuerte..., el acuífero está debajo de los cuatro países, si no nos juntamos, la sociedad civil, y bueno, nos vamos a juntar para defender estas cosas. Yo creo que tenemos tareas regionales muy importantes y que pueden ser muy atractivas, por lo menos para sectores muy importantes de la sociedad civil. (CPP, Uruguay)

- Por último, **de manera puntual, la Red de Mercociudades se considera como favorable para el desarrollo de experiencias conformadoras de ciudadanía regional:**

Cómo pasar a que esto sea una región más, yo lo visualizo con Mercociudades, o con una institucionalidad más concreta que logre que la gente pueda empezar a mirar esto. (CCU, Uruguay)

## Capítulo 3. CIUDADANÍA REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS REPRESENTANTES DE LA RED DE MERCOCIUDADES

Como señala María del Huerto Romero (2004), citada en el Módulo II del *Curso sobre Integración regional, gobiernos locales y sociedad civil para gestores públicos locales de Mercociudades* (2006), “la participación de las ciudades constituye una añadidura a los déficits democráticos característicos de la mayoría de los esquemas de integración”. Se explica en el módulo:

Ciudades, estados federados, provincias y departamentos buscan asumir un papel estratégico en las relaciones internacionales, de forma complementaria al papel del Estado, a fin de garantizar inversiones externas y tomar iniciativa de políticas de cooperación en el ámbito subnacional. Ejemplificando, las redes de ciudades forman, hoy día, una paradiplomacia eficiente y capaz de traer soluciones para los problemas locales. En el entendimiento de María del Huerto Romero (2004, p. 410), este “trabajo en red se construye sobre la nueva idea de ‘región’, y está ligado a las formas de vinculación territorial que ella promueve”. (Módulo II, 2006: 8)

Estas concepciones de base sobre el rol que deben cumplir los gobiernos subnacionales y la importancia de la conformación de redes de ciudades (regionales e internacionales) se ponen de manifiesto de modo claro en el conjunto de entrevistas realizadas a los funcionarios de la Red de Mercociudades, muchos de ellos con cargos en el nivel ejecutivo de la Red o responsables de unidades temáticas específicas. En ese sentido, el discurso de los funcionarios presenta una marcada carga de declaraciones deónticas, acerca de las transformaciones que deberían darse en el seno del MERCOSUR, las resoluciones que deberían implementarse, y asimismo un conjunto de afirmaciones que describen proyectos y programas que tienen previsto llevar adelante.

Al igual que en las entrevistas a los miembros de las OSC, la indagación estuvo centrada en la noción de ciudadanía y ciudadanía regional, tratando de identificar si los informantes perciben si la red de la que forman parte puede cumplir un rol catalizador en la construcción de ciudadanía. En este punto, hubo en el discurso una significativa emergencia espontánea de temas como los de las competencias, las posibilidades y las limitaciones de acción municipal en este campo.

A continuación, se detallan los principales resultados del análisis.

### Principales resultados

- De manera mayoritaria, **los funcionarios de Mercociudades explican los objetivos y la fuerza que los municipios alcanzan con el trabajo en Red:**

Nosotros estamos coordinando un proyecto internacional que se llama *Derecho a una ciudad segura y equitativa para las mujeres*, donde participan otras ciudades que no están en la unidad temática; es otra red con otra línea de financiamiento. Pero estar en la Red de Mercociudades nos permitió poder pensar proyectos en red, liderarlos, asociarnos con otras ciudades aunque no estén en la unidad temática. [...] Gracias a Mercociudades aprendimos a trabajar, a coordinar seminarios, cooperación descentralizada, presentar proyectos de financiamiento, etc. Por eso creo que el objetivo que tiene Mercociudades, que es diseñar políticas o estrategias comunes de intervención a nivel local sobre determinados temas, en el caso de la unidad temática se cumple. Quien coordina la unidad temática propone un tema a desarrollar, esto es consensuado por todas las integrantes de la unidad temática y en función de eso se consiguen financiamientos para poder generar encuentros y actividades en red. (UT de Género, Morón, Argentina)

Los vínculos [en la Red] son una forma de hermanamiento. Estos vínculos con Brasilia, con Montevideo, crean institucionalidad, que queda establecida. (Quilmes, Argentina)

Pequeñas grandes experiencias, nunca registradas en los informes. Pero es la más rica: la asistencia técnica entre ciudades. Todo el mundo piensa en la circulación de obras de arte, piensa en lo artístico. Pero la transferencia de experiencias es lo más rico. (UT Cultura, Buenos Aires)

Estar conduciendo una red facilita muchas cosas: sos el primer interlocutor con una serie de instituciones, entre otros los cooperantes, porque tenés la posibilidad de llevar tu voz a una serie de ámbitos, de tribunas, donde normalmente, si no, no podés llegar, y el hecho de que el intendente sea el secretario ejecutivo le abre la puerta en determinadas instancias que de otra manera difícilmente pueda llegar. [...] Hoy en el mundo de la colaboración entre municipios y sobre el escenario, por ejemplo, de la cooperación de la Unión Europea, en la modalidad esta de trabajar proyectos en consorcios, hace que los municipios tengamos que empezar a salir a buscar socios, municipios amigos o, de alguna manera, socios o contrapartes porque nos interesa la misma temática, o porque hemos desarrollado la misma experiencia, nos interesa involucrarnos y entonces [...] somos continuamente invitados desde los lugares más insólitos para acompañar procesos y formar parte de consorcios en proyectos que se van a presentar al BID, a la Unión Europea, bueno, a distintos ámbitos multilaterales de cooperación. Lo cual creo que es uno de los resultados interesantes del ejercicio de la secretaría ejecutiva. [...] (Canelones, Uruguay)

Hoy la Red, básicamente, de haber sido un espacio de *lobby* político, que lo fue en sus primeros años, ha evolucionado, si se puede usar el término, a un espacio, en primera instancia sí de trabajo político, pero además también de intercambio de buenas prácticas, de acompañamiento de procesos, y de ejecución de proyectos comunes. Entonces, con esta iniciativa, con el fondo, lo que buscamos justamente es viabilizar el trabajo a través de proyectos, porque –y lo sostenemos en todo momento– para nosotros la mayor riqueza de la Red son las unidades temáticas. (Canelones, Uruguay)

Como ciudad fundadora de la Red Mercociudades, nuestro aprendizaje se extendió a todos los niveles de la administración municipal, en estos años de existencia de la Red. A lo largo del tiempo y con el perfeccionamiento de

la participación de varias instancias del gobierno de la ciudad en las actividades de la Red, ya sea como invitados, anfitriones o ejerciendo en varias ocasiones la Secretaría Ejecutiva, entendemos que uno de los puntos -quizás el más importante- en cuanto a lo aprendido de esta experiencia, es saber y entender que no estamos solos y que constituimos juntamente con las demás ciudades un conglomerado de pueblos y espacios que tienen vivencias y problemas similares con posibilidad de soluciones similares. (Asunción, Paraguay)

Lo que aprendés acá, justamente, en la marcha, es que los gobiernos subnacionales tienen capacidades, o sea, no todos pero sí se intenta que tengan inserción internacional. La Red de Mercociudades me parece como una plataforma para que esos gobiernos locales, tanto de mediano, pequeño o gran porte, logren insertarse a nivel internacional. Básicamente es una experiencia exitosa con respecto a ello... por la coordinación que hay entre los municipios. (Canelones, Uruguay)

El desafío... primero tener en cuenta que no todos los municipios que conforman esta Red son iguales, con respecto a las capacidades institucionales, a los recursos con los que se cuenta. El desafío que se está logrando, de a poco, pero se logra, es esa coordinación que existe hoy en día. Cada vez son más municipios que se van anexando, esa coordinación permanente. Después es la capacidad, ese intercambio de buenas prácticas que se hace en todo encuentro, no importa la temática que haya. [...] No siempre la coordinación es la misma, tus interlocutores cambian, pero más allá de esto, me parece que Mercociudades funciona más como una cantidad de puntos focales en todos lados, donde vos sabés que levantás el teléfono y tenés una respuesta del otro lado. (Canelones, Uruguay)

- **Solo una parte** de los funcionarios de Mercociudades entrevistados **señala que en su municipio o en su Unidad Temática ha sido trabajado explícitamente el tema de la ciudadanía regional.**
- Consideran asimismo que **la Red presenta limitaciones para abordar acciones tendientes a construirla:**

Sobre ciudadanía regional, por lo menos en la unidad temática de cultura no se trabajó. Si se hicieron intercambios de experiencias de conocimientos, pero no con la vista puesta en la construcción de ciudadanía regional. (Morón, Argentina)

Nosotros hemos definido además, tanto a nivel de Mercociudades como a nivel del foro, varios ejes de trabajo, y el eje construcción de ciudadanía regional es uno de los más difíciles de abordar. [...]

Yo creo que la preocupación por la ciudadanía mercosureña, por ponerle un nombre, es legítima, tiene que estar en la base de este proceso, pero es difícil poder pensarla desde los gobiernos locales. Y pensamos en algunos productos, como era el campamento de Mercociudades, como es la iniciativa del pasaporte... Ahora, yo en esto insisto y lo digo, ¿no?, *discúlpenme compañeros pero, digo, son cosas que no tienen impacto ninguno.* [...]. La ciudadanía es uno de los ejes más difíciles de concretar, si se trata de acciones que de alguna manera puedan definir impactos. (Canelones, Uruguay)

Desde el MERCOSUR habría que impulsar algo así. Desde Mercociudades es imposible, porque tiene injerencia a nivel local, no regional. Y la decisión sobre el sistema educativo es provincial o nacional. Mercociudades para esto tiene un límite. Por eso la articulación del tema la debería hacer MERCOSUR. (UT de Género, Morón, Argentina)

- Más aun, **relativizan el impacto que estas acciones puedan llegar a tener a nivel regional:**

Yo digo, bueno sí, está bien, pero en realidad las gestiones mínimas que se han hecho desde la Red para lo único que sirven es para demostrar que hay preocupación, pero después el impacto que tienen es absolutamente marginal. Lo que podemos hacer con un campamento para 200 gurises, lo que podemos hacer con un instrumento que se llama pasaporte, sí, sirve para demostrar que la Red en realidad está preocupada por los temas, está pensando acciones, sí, y dedica esfuerzos, y digo, los esfuerzos no son nada menores, llevan plata, esfuerzos en aspectos de comunicación, logísticos y demás. De impactos nada, son como una gotita en un gran océano. (Canelones, Uruguay)

- **Puntualmente, observan que la centralidad en la toma de decisiones, los mecanismos actuales de participación de la sociedad civil y la falta de recursos para dar sustentabilidad a los diferentes programas resultan adversos para la construcción de ciudadanía regional dentro de la Red:**

Lo adverso, para mí, es la centralidad en la toma de decisión. Todo actor político jurídicamente tiene cierta responsabilidad y cierto aval jurídico para tomar cierta o cuál decisión. Eso es lógico, pero me parece que tiene que haber más [espacio]... abrir más ese espectro. Si bien no tomar las decisiones, escuchar la opinión, la voz del otro de afuera. Me parece que justamente es donde se interviene, donde se ejecuta. Ojo, me parece que eso funciona como un *feedback*, verdad, es algo que va y que viene. Que va y que viene, las acciones que emprende un municipio y bueno, y después esa ciudadanía cómo responde ante ella, la participación me parece sumamente importante [...] Las [cosas] que facilitarían me parece justamente la instrumentación de nuevos mecanismos de participación. En el caso de Uruguay yo veo como que la gente participa en período electoral y después como que se disipa esa participación. Justamente a mí me parece que habría que reforzar esos canales y que siempre se esté interviniendo. Si bien a veces hay voluntad y hay como instrumentos y recursos para que vos te actives a nivel de participación, me parece que faltan diseños de sustentabilidad de esas cosas. Vos empleás y ejecutás ciertas cosas, pero tenés que lograr que sea sustentable a través del tiempo, porque si no, fue una construcción que no fue pertinente. Todo queda ahí en un acta de alguna reunión que hubo alguna vez, y ahí se disipó y después hay que volver a retomar lo mismo. Me parece justamente que hay que lograr esa sustentabilidad para sostener a lo largo del tiempo, y abrir los mecanismos de participación. Aparte, como te dije, de la voluntad política y el asesoramiento de buenos técnicos y, a su vez, el interés y la voluntad de la sociedad civil de organizarse. (Canelones, Uruguay)

- No obstante, **de manera mayoritaria y espontánea identifican algunos ejes sobre los cuales habría que trabajar para desarrollar y fortalecer la integración y la ciudadanía regionales;** por ejemplo, la **lucha en contra de la trata de personas** y las **políticas públicas**, en especial **en el ámbito de las fronteras:**

Yo creo que con el tema de la trata puede haber una mirada regional, porque el tráfico se da entre regiones, no en la misma ciudad. Es un delito transnacional que pasa en todas las regiones, más, menos, porque es país de tránsito,

porque es país de donde se sacan mujeres, porque es país al que llegan y dentro de cada país también, cada lugar cumple un rol. Este es un delito para mí regional. El flujo de mujeres paraguayas a la Argentina es impresionante, el más grande que hay en el tráfico de mujeres. Me parece que hay que visibilizar que el problema existe, ponerlo en debate, en agenda. Es un delito regional. Por eso hay que trabajar en promover los derechos de las personas. Pensamos hacer un volante para hacer una discusión masiva y repartirlo en terminales de trenes, de micros, donde estén los escuditos de todas las ciudades que participamos en la unidad temática de género, con un teléfono de cada uno de los cuatro países, para que si llega a manos de alguien, esta persona pueda saber que en su municipio se está haciendo algo sobre el tema. (UT de Género, Morón, Argentina)

El tema de la salud es otro derecho. En nuestro país cualquier ciudadano del mundo puede atenderse en el sistema de salud en forma gratuita y en Uruguay, por ejemplo, no, allá un extranjero debe pagar, el hospital público te cobra un arancel. Acá se trabaja mucho con los inmigrantes, informándoles que tienen derecho al acceso a la salud, que si no tienen documento los tienen que atender igual con el documento de su país, porque es ley y es anticonstitucional que no los atiendan. Yo creo que en Argentina trabajar sobre los derechos de los inmigrantes es un tema de ciudadanía regional. También con los ciudadanos locales. Conozco el caso de algunos hospitales de Buenos Aires donde hay mucha discriminación hacia los extranjeros. En ese sentido hay que hacer un trabajo para empoderar y sensibilizar sobre el tema. (UT de Género, Morón Argentina)

Me parece que hay que empezar a pensar en políticas públicas regionales, verdad, o sea, que sea la manifestación de un bloque regional hacia los países que lo conforman, a diferencia de las políticas públicas tradicionales, no de un Estado solo hacia adentro. ¿Qué pasa?, a mí me parece que la agenda política es cada vez más amplia, son más temas que se van tocando y a medida que van avanzando los temas, y se van llenando de temas, cada vez hay más actores que tienen que intervenir, entonces ya no hablamos de cuestiones meramente institucionales, hablamos de derechos humanos, de medio ambiente, hablamos de cambio climático, hablamos de trata de blancas, hablamos de pobreza, hablamos de marginalización, hablamos de analfabetismo. Son cosas que me parece, si se trabajan en conjunto, son como primeros pasos para dar ese sentido de unidad, ¿no? [...] Tenemos una gran asimetría en lo que son las fronteras. Tenemos de un lado de la frontera un gobierno local sumamente desarrollado y cruzando la calle tenés otro que no le llegan recursos, está muy lejos de las grandes metrópolis, no tiene el mismo servicio de educación, o sea, están, está, totalmente desamparado, cuando del otro lado tenés un municipio sumamente desarrollado. A qué voy con esto, justamente en esta complementariedad de la que yo te hablaba hoy, si unimos fronteras justamente, no solo unís fronteras sino cruzás hasta recursos humanos, a eso me refiero. (Canelones, Uruguay)

• A partir de las propias experiencias y prácticas a nivel local y en coordinación con otras ciudades que forman parte de la Red, **reconocen mayoritariamente que “ciudadanía regional” supone las dimensiones de conocimiento mutuo y metas comunes:**

El armado de espectáculos culturales son iniciativas que están al alcance de un municipio, por lo tanto, si a mí hoy, como Canelones, viene Morón y me dice, tengo al guitarrista X, me entendés, yo le banco el caché, vos armá la logística del traslado y el escenario. Es buenísimo, o sea, yo lo único que tengo que hacer es decirle al director de cultura, pensá si es en Pando o en Las Piedras, buscá un teatro y bueno nada, y la intendencia tiene la amplifica-

ción, y un pasaje de Buquebus se consigue. Me parece que eso, replicar una cosa de esas por todo el MERCOSUR, armando una red de intercambio cultural, asentado en la estructura local, no es difícil de pensar y puede llegar a tener un impacto bien interesante [...] ¿pero y eso es construcción de ciudadanía regional? Y yo te digo, bueno, por lo pronto es conocer algo de los que están a mi lado, y de con quiénes me estoy metiendo en este barco que es el MERCOSUR, que de otra manera no tengo la posibilidad de conocerlo. Y ahí hay algo que para mí es clave, cualquier proceso de integración se construye sobre la confianza, si no hay confianza, no hay proceso de integración, y la confianza se construye sobre el conocimiento del otro.. Y bueno..., en el MERCOSUR obviamente, sabemos dónde está Argentina, pero muchas veces no conocemos nada del otro. (Canelones, Uruguay)

¿Cómo vamos a pensar la ciudadanía regional si nunca salimos de nuestras ciudades? Si no tenemos programas de televisión en portugués, no hay programas de TV del Uruguay o del Paraguay. En Uruguay tienen canales y programas argentinos. Pero acá no tenemos programas en portugués y en Brasil no tienen canales en español. Si en cambio tenemos en francés, en italiano... Entonces si no nos conocemos, cómo se puede reforzar esa idea de ciudadanía regional? En los colegios no tenemos idioma portugués, por ejemplo. Y en Brasil recién ahora creo que se impuso que haya español en los colegios. (UT de Género, Morón, Argentina)

Acá hay un una falta de cultura regional, me parece. O quizás la hay y la palabra no es aprovechable, no hay identificación. Hay como ciertos símbolos dentro de nuestra cultura que nos identifican, la pelea por el tango, el mate que compartimos, pero aún falta eso de sentirnos parte de un lugar, ¿no? [...] No hay todavía una proyección común de países hacia determinada meta. (Canelones, Uruguay)

Todavía la ciudadanía regional no es algo cotidiano. Es tan elemental y tan complejo como en la vida individual. Es como hacerse amigo de una persona. Es lo mismo globalmente. Tenés que hacerte amigo... parece infantil pero es fundamental la vinculación humana, la buena onda, comer juntos. A partir de ahí podés construir lo que se te ocurra. Montevideo y Buenos Aires. El intercambio es más fuerte cuando es informal. Cuando se quiere formalizar a veces no funciona. (UT Cultura, Buenos Aires, Argentina)

• **De manera puntual, los informantes especifican que para alcanzar esa identidad común regional hay que apoyarse en la dimensión cultural:**

Yo soy un gran apostador y militante del MERCOSUR cultural, del cual me parece que desde ahí, desde esa cultura va a salir este sentido latinoamericanista y regional, no sé, yo tengo como una yuxtaposición entre lo regional y lo latinoamericano, pero a su vez también sos un ciudadano global o sea, hoy en día, esta globalización ha permeabilizado toda frontera y ya hoy somos parte, somos ciudadanos de acá pero somos parte de todo el mundo. (Canelones, Uruguay)

Si es por mí, como joven que soy construiría miles de festivales con cantantes de todos los países y que nos sintamos tipo latinoamericanos y mercosurianos todos, esas son cosas pequeñas que a un ciudadano le llaman la

atención. Yo capaz que, hablando como técnico a un ciudadano, le puede llegar a embolar porque está, porque su cabeza es otra, pero a ese ciudadano capaz lo acercás con un escenario popular con una actividad como un campamento de niños del MERCOSUR, como existe, que lo realiza la Red de Mercociudades... fijate qué cosas más simples para llegar a ese ciudadano, no, yo qué sé, tener la capacidad de decir: bueno, hacemos funcionar este proyecto de voluntariado, que me parece maravilloso, y vos siendo voluntario y conociendo el tema ir a un liceo a niños de 12, 13 años, o menos, y bueno, esto chicos es algo denominado MERCOSUR, y del cual todos formamos parte. Hoy en día existe un video, un flash de presentación de Mercociudades para niños traducido en portugués, guaraní y en uruguayo..., perdón, en español [risas]. (Canelones, Uruguay)

- Asimismo, en algunas entrevistas, **las identificaciones y la manera en que se vive el sentimiento de pertenencia a un territorio regional dan sustento a la noción de ciudadanía:**

Cuando me tocó disertar [en países de la región], siempre dije que me sentía en otro estado de la misma nación. No me sentí extranjero sino un ciudadano argentino que estaba en otro estado, como si estuviera en Córdoba o Jujuy. Le contesto en base a vivencias, experiencias de cuando viajé. Hago hincapié en el sentimiento. Después cuando uno viaja el cartel "ciudadano del MERCOSUR" es la escenografía que le da forma a ese sentimiento. (Quilmes, Argentina).

Me parece que es un tema de identificación, con qué tú te identificás, ¿verdad? Yo siempre me pongo a pensar y digo, un uruguayo tendría que identificarse con un argentino y a su vez con un paraguayo y a su vez con un brasileño, o si querés hacer un ciudadano regional, un ciudadano latinoamericano. Me parece que falta todavía ese sentido de latinoamericanismo en cada uno de nosotros, o en la mayoría. (Canelones, Uruguay)

- **No obstante, algunas veces en el discurso se ponen de manifiesto tensiones hacia algunas naciones, basadas en prejuicios y falta de conocimiento.**

Vivo en ciudad de Buenos Aires y me siento ciudadana de Buenos Aires, ni siquiera argentina. Me siento más bien ciudadana del Río de la Plata, argentina pero muy local, de esta región. Mi idiosincrasia tiene más que ver con la gente que está cerca de mí, por ejemplo Montevideo, que con la gente de La Quiaca en Jujuy. Por la comida, los rasgos... Con los brasileños me cuesta sentirme ciudadana de la misma región, porque el idioma es una barrera importante. Yo ahora comprendo lo que hablan, pero igual cuesta. Pensándolo en grande, sí me siento ciudadana latinoamericana. Si lo pienso más en términos de MERCOSUR, me siento más del Río de la Plata, no tanto con las paraguayas y las brasileñas. (UT de Género, Morón, Argentina)

- Al igual que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados, los funcionarios de Mercociudades entienden que **debe acercarse al ciudadano común la información sobre la importancia del proceso de integración puesto en marcha por el MERCOSUR:**

Todavía no hay una concepción de un ciudadano regional, falta aún, el hecho es que el ciudadano se tendría que identificar con un proceso de integración que se está llevando adelante hace ya muchos años. (Canelones, Uruguay)

Estamos en una etapa en la cual todavía es muy difícil que el ciudadano visualice la ventaja de estar en el MERCOSUR, es más, producto de lo que se comunica a veces, es más fácil que se visualice la desventaja de estar en el MERCOSUR que la ventaja, y en definitiva este proceso no tiene sentido si no es para mejorar la calidad de vida de la gente; los líderes de los gobiernos locales no tenemos la capacidad de decirle a la gente que estamos metidos en el MERCOSUR y en Mercociudades, porque en definitiva lo que queremos es mejorar las condiciones de desarrollo de la región para que impacte en nuestro territorio. (Canelones, Uruguay)

[...] cómo hacemos llegar el MERCOSUR al ciudadano. Técnicamente de muchas maneras... actividades de difusión varias: diseño de dípticos, trípticos, videos institucionales, desde un mail con, no sé, un power point, donde se presentan los principales objetivos de la integración y a qué queremos llegar. De lo mínimo a lo máximo, hasta una cumbre del MERCOSUR. lo que significa que paralelamente se desarrolle una cumbre del MERCOSUR social. Eso me parece que es un fuerte que tendría que empezar a dinamizarse aun más. (Canelones, Uruguay)

- En ese sentido, subrayan la **importancia que le cabe a la educación pública en el proceso de integración y el desarrollo de una ciudadanía regional:**

La educación es estratégica para que otra ciudadanía sea posible. Lo esencial es trabajar en las escuelas. Pero ¿cómo hacemos si la unidad temática de educación no está funcionando? (Quilmes, Argentina)

Nosotros propusimos que el 26 de marzo, el Día del MERCOSUR, sea incorporado a la grilla escolar. ¿Cuántos lo saben?... Es necesario incorporarlo a la grilla escolar para generar esta otra idea de ciudadanía regional. (Quilmes, Argentina)

- En algunos casos, **comparten la idea de que falta liderazgo político para emprender una campaña comunicacional sobre este respecto:**

Es muy difícil que podamos construir un discurso en el cual expliquemos por qué somos parte del MERCOSUR y por qué las acciones de Mercociudades. Para construir este discurso, yo creo que hay argumentos, si, pero hace falta un liderazgo político fuerte y hace falta un conocimiento en detalle del proceso, cosa que hoy no tenemos. [...] insisto, hay que demostrarle a la ciudadanía dónde están los argumentos para ser parte de este proceso. Porque además va a llegar el momento donde tengamos que resignar algunas cosas, sí, porque pasa en todo proceso de integración y vamos a tener que explicar por qué estamos resignando eso en nombre de tales otras y que en realidad no nos benefician aunque hayamos perdido alguno en el camino, no estamos todavía en esa etapa pero lo vamos a estar, si todo sigue en este curso, y tenemos que estar preparados. (Canelones, Uruguay)

Si vos no tenés cómo acercar este gran proceso al ciudadano... O sea, eso también me parece que es cuestión política de cada uno, ¿entendés? Me parece que desde mi opinión la política importa y muchísimo y si acá no hay voluntad de que esto funcione desde lo más abajo... estamos hablando de un estrato hacia arriba... ese ciudadano regional no es que no exista, sino que queda idealizado en un constructo. (Canelones, Uruguay)

- **Puntualmente**, señalan que **la falta voluntad política de los gobiernos para profundizar el proceso de integración del MERCOSUR contradice cualquier acción tendiente al desarrollo de ciudadanía**; en la forma de políticas públicas de carácter regional, por ejemplo:

Me parece que si no hay voluntad política esto no va a funcionar. Vos en este momento tenés un órgano institucional, con una ingeniería institucional sumamente gigante, donde existen las áreas y las secciones como para ejecutar cierta política pública regional [...] ¿Qué es lo que precisa toda política pública para que sea ejecutada? Voluntad política para tomar una cierta decisión, y después una serie de instituciones para materializar dicha política. (Canelones, Uruguay)

- **Para algunos informantes, ciudadanía regional (asociada al MERCOSUR) se proyecta al conjunto de naciones de Latinoamérica:**

Si tuviera que hablar de ciudadanía regional, estaría pensando de Latinoamérica y si tengo que circunscribirla, hablaría de una ciudadanía del MERCOSUR. Una ciudadanía mercosuriana es posible... La figura del MERCOSUR fue creciendo. (Morón, Argentina)

Tenemos un proceso de integración regional que es denominado MERCOSUR, cada vez se está haciendo más amplio quizás, se está ampliando un poco más, justamente por la existencia de Estados asociados, ahí ya se abriría un poco más, pero también es la concepción latinoamericana, porque no solo tenés este proceso regional, sino tenés otros que también están funcionando. Hoy en día tenés otro que se denomina UNASUR, que es la unión de todos esos Estados, entonces me parece que esa complementariedad va de bloque en bloque, o de país en país, o de bloque en países. (Canelones, Uruguay)

La ciudadanía regional tiene que ver con el concepto de identidad regional. Cuanto más consolidada tenés la identidad regional, más fácilmente se puede reconocer e incorporar la ciudadanía regional. [...] Es la identidad de la Patria Grande, es el sentimiento de pertenencia. Pero estuvo muchas veces negada por intereses que no eran los nuestros. Vuelvo al artículo 20 de la Constitución, la gran Patria América. Pepe Mujica lo dijo cuando estuvo en Quilmes, en la Universidad... dijo: hicimos muchos países pero no pudimos hacer una nación. Entonces ahora estamos en hacer la nación mayor, en el bloque latinoamericano. Llevamos el orgullo de la propia nación pero también llevamos la del bloque MERCOSUR, UNASUR; Parlamento común, y Argentina, Brasil, lo que significó Bachelet en la mirada regional, Correa, no son miembros pero están viendo lo que significaría UNASUR para todos nosotros, Venezuela, la Bolivia de Evo... trabajando para esto. (Quilmes, Argentina)

- **De manera general y espontánea**, los informantes **verbalizan las serias dificultades que atraviesan para trabajar en red y para llevar adelante y sostener acciones favorables al desenvolvimiento de ciudadanía regional:**

Las decisiones [...] muchas veces se diluyen en el cotidiano de las necesidades y las agendas de los gobiernos locales. Es una debilidad mayor. [...] Viendo las ciudades que participan, hay algunas que no están representadas. Esto

es un desafío para la Red. Esto pasa siempre en el trabajo en redes. Nos encontramos y renovamos el compromiso, pero luego la agenda cotidiana te consume. (Morón, Argentina)

En la Unidad Temática de Juventud, actualmente no hay comunicación. Falta una mayor interacción entre las Mercociudades que la integran; falta financiamiento. Para saber, hay que entrar en el *site* y la actualización se hace cada quince días, de manera que nos enteramos de alguna actividad muy sobre la fecha. Así por ejemplo, la UT participó en el Foro Social y nosotros nos enteramos cuatro días antes. (Santo André, Brasil)

Hay momentos en que la Red se diluye. Ahora se la está reflotando. (UT Cultura, Buenos Aires, Argentina)

- Para los funcionarios, **la problemática del financiamiento ocupa un lugar destacado entre los obstáculos** para el crecimiento de Mercociudades y para que se extiendan las interrelaciones municipales:

Un nudo crítico es el tema del financiamiento [...] Porque cuando hacés una reunión [de la Unidad Temática], tenés que pagar el pasaje, el hotel... Y hay áreas... que en algunos municipios ni siquiera tienen financiamiento propio. Y si no tenés financiamiento para ir a los encuentros, no te ves y por lo tanto la Red no funciona. (UT de Género, Morón, Argentina)

No solo la agenda cotidiana te complica en cuanto a los compromisos, sino el hecho de que para participar hay cuestiones de costo económico y también las distancias. [...] Mercociudades no puede hacerse cargo del traslado, así que vamos en camino de establecer foros virtuales. (Morón, Argentina)

En los municipios por lo general no tenés salida al exterior de los teléfonos. Yo no tengo llamado directo para llamar al exterior. Y así no se facilita para nada la comunicación. (UT de Género, Morón, Argentina)

El conjunto de las municipalidades del MERCOSUR tenemos carencias enormes desde el punto de vista de presupuesto y de la capacidad de los recursos humanos, entonces la sensibilidad de la gente está instalada en los ámbitos políticos, es decir, digamos, si se es parte de Mercociudades es porque los políticos, el intendente, el prefeito, el gobernador, es de alguna manera consciente y sensible a participar en esta Red, ahora después, claro, no hay recursos para que se involucre el conjunto de la administración. Para que el director de administración esté en su Unidad Temática, para que el de cultura participe en la Unidad Temática de Cultura, para que el de gestión medioambiental participe de verdad. Entonces esto implica, obviamente, movilizar recursos, transporte, logística, etc., etc. Que la generalidad de los municipios no lo puede hacer. (Canelones, Uruguay)

Otro obstáculo te voy a decir. Cuando nosotros asumimos desde los municipios el compromiso de participar en una Unidad Temática, eso no implica contratar gente nueva. Con lo cual a tus tareas habituales de gestión se suman en el caso nuestro la coordinación de la Unidad Temática, que implica muchísimo trabajo, viajes, actividades, días en que uno debe estar en otros lugares, momentos en que deben cumplirse los compromisos asumidos. Entonces

el hecho de no contar con una persona que refuerce el trabajo es un punto muy flojo. Yo recién después de un año logré que alguien me venga a asistir en el trabajo, porque si por ejemplo no contestás los mails se pierde la red. [...] Para mí esto puede llegar a dificultar mucho el trabajo. (UT de Género, Morón, Argentina)

- **Los cambios de signo político en las gestiones de los gobiernos subnacionales resultan otro de los aspectos comentados, que entorpece la continuidad de los proyectos:**

Si las ciudades pasan por elecciones, esto impacta en la Red. (Morón, Argentina)

Mi impresión es que cuesta mucho el trabajo en red y esto se debe a los cambios de gestiones, los cambios políticos de las ciudades que participan, que hacen que la dinámica fluctúe, porque el interés es por un lado de la gestión, pero además del funcionario encargado de participar. En este sentido hay muchos altibajos en función de que cambian las gestiones. [...] Los cambios de gestiones, que hacen que cambien mucho los representantes y así se pierde la línea. Quien llega nuevo tiene que comprender de qué se trata, en qué consiste, aunque el municipio ya viniera trabajando y comprometiéndose. Entonces en las ciudades donde el referente de la ciudad mantiene mayor presencia, la Red tiene un trabajo mucho más profundo, con más profundidad y eso es muy rico; pero en otras pasa todo lo contrario. (UT de Género, Morón, Argentina)

Un punto crítico es la circulación y cambio de funcionarios. Cuando llega uno nuevo tiene un tiempo en ponerse en situación. Es traumático, difícil. Además está la decisión política: si la unidad temática es necesaria o no. Porque por ejemplo Rio de Janeiro en alguna gestión consideró que Mercociudades no le resultaba interesante. [...] A esa rotación política se le suma la rotación de la coordinación de las unidades temáticas. Te podés perder. El traspaso de la ciudad saliente a la nueva también es difícil, traumática. (UT de Cultura, Buenos Aires, Argentina)

[Cuando cambia la gestión] se pierde lo avanzado, lo realizado por el grupo anterior. Por ejemplo, nosotros nos vamos en dos años, y si cambian las autoridades, hay que ver cómo se cae. Hay una gran dificultad en sostener lo anterior. (Quilmes, Argentina)

- **Al mismo tiempo, los entrevistados estiman que las diferencias estructurales entre municipios de mayor envergadura y municipios medianos y pequeños se hacen sentir en la marcha y continuidad de las acciones:**

Las diferencias entre países sí se notan mucho. Había una ciudad en las afueras de Asunción, Fernando de la Mora, que no tenía Internet. Imaginate lo difícil de conectarse. Se enteraban porque la ciudad de Asunción les hacía llegar la información. Esto fue hace unos años, ahora creo que ya tienen Internet, pero de todos modos te hace dar una idea de las diferencias. (UT de Género, Morón, Argentina)

En el 2000 era difícil. Había ciudades sin fax, todo era teléfono. No hay que pensarlo desde las ciudades grandes. Las dificultades que hubo para participar de ciudades del interior del Paraguay... una persona viajó 36 horas en

micro... Pero las diferencias entre países no son importantes. Las disimilitudes tienen que ver con el interés en participar en las redes, y la decisión política. (UT de Cultura, Buenos Aires, Argentina)

• **Puntualmente, se señala como obstáculo para el trabajo dentro de la Red el tema del idioma:**

El otro obstáculo es para mí el tema del idioma. Porque Mercociudades tiene como consigna que cada uno hable en su idioma de origen. Pero como no hay instancias de aprendizaje del portugués para las que hablamos español y al revés, tampoco lo hay del español para las que hablan portugués, mi apreciación es que en los encuentros o seminarios se comprende la mitad. Hay gente que es la primera vez que sale de su país y por lo tanto es muy difícil consensuar un tema cuando no comprendés todo lo que se está hablando. Por eso para mí que no se generen instancias de aprendizaje del otro idioma es muy complicado. (UT de Género, Morón, Argentina)

• **Los informantes reconocen que la relación con las organizaciones de la sociedad civil de sus comunidades es débil y a veces nula por la propia dinámica de la Red –que contempla reuniones cerradas– o porque hay ausencia de coordinación:**

Yo creo que [la participación de la sociedad civil] puede variar; es también la apertura que le dé el gobierno local a ella, si es que este gobierno local creó canales o mecanismos para que justamente haya participación. Me parece que la idea es que este municipio tiene que lograr ese capital social suficiente como para ser transferido a esa sociedad civil, obviamente la que está organizada la mayor de las veces, y después que esa sociedad civil responda justamente ante esos canales que fueron propicios, o que fueron, no sé si facilitados es la palabra, pero sí, que existen. Me parece que a veces quizás la traba viene por el lado formal. [...] La incidencia es relativa me parece según el tema; o sea, a mí lo que me parece es que influye. En la dinámica de toma de decisiones influye, pero no decide; influye de determinadas maneras, ¿no?, mediante una cumbre social, mediante una manifestación... pero no creo que sea ese factor suficiente como para la toma en consideración. (Canelones, Uruguay)

Solemos hacer seminarios abiertos a la comunidad. La idea es que donde vayamos se pueda instalar o discutir el tema sobre el que estamos trabajando. [...] Siempre hay un intento de conexión con la sociedad civil, pero los encuentros son cerrados porque esa es la dinámica de la Red, que no es abierta al público. (Unidad Temática de Género, Morón, Argentina)

El MERCOSUR y también en Mercociudades, tenemos un tema de gobernanza en el cual difícilmente los gobiernos locales podemos abrirnos en esos temas (ciudadanía) a la sociedad civil. Nosotros empezamos nuestra gestión con esa dimensión muy presente, a tal punto que nuestra preocupación por involucrar a la comunidad nos llevó a que la primera publicación que hicéramos fue un compendio de textos de Artigas en los cuales él, con su visión estratégica, habla de la integración regional. [...] La distribuimos en los centros de enseñanza, [...] Y después, [fue] difícil poder mantener esto. [...] Hacer las instancias abiertas para toda la comunidad en todo momento, es muy difícil desde el punto de vista logístico, económico, organizativo y demás. Y además para hacerlo con la sociedad civil organizada bueno, en el caso puntual de nuestro municipio hay algunas debilidades de la propia sociedad civil, pero también de la institución en su vínculo con lo que hay. No obstante eso se trabajó, [...] yo creo que bueno, faltó. (Canelones, Uruguay)

Acá hay cosas puntuales que se hacen por determinadas agendas de trabajo que se llevan adelante, pero no hay una coordinación. Si bien, por ejemplo, hay proyectos donde hay interacción entre gobiernos locales y sociedad civil (cuando hablo de sociedad civil, me refiero a la sociedad civil organizada)... sí hay cosas puntuales donde pueden converger ciertos asuntos, pero de ahí a que haya influencia para la Red y para el MERCOSUR no, no, falta, falta... (Canelones, Uruguay)

Un proceso de toma de decisión centralizado a puertas cerradas no funciona. Me parece que tiene que ser abierto [...] Ojo, no poner todo a consulta popular y hacer todo asamblea porque sabemos que no funciona, no, los términos asambleísticos hoy en día no funcionan, pero sí me parece que hay gente capacitada que trabaja dentro de esta sociedad civil que puede justamente articular y gestionar una cierta política, influyendo en la decisión de si va a ser ejecutada o no, o qué se va a ejecutar. Y en realidad me parece que en un trabajo que involucra lo político y lo técnico, hay gente muy capacitada, hay gente que ha hecho muchísima labor de coordinación, de complementariedad, de intercambio de buenas prácticas, y esos hermanamientos que se han logrado entre todos. (Canelones, Uruguay)

- Por último, **no hay acuerdo mayoritario en la evaluación de las OSC de sus respectivas comunidades**. De manera segmentada y puntual se señala la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en su articulación regional por una parte, y los avances en su participación dentro de los espacios institucionales del MERCOSUR, por la otra:

Con respecto a la sociedad civil, me parece que falta coordinación entre países, ¿entendés? (Canelones, Uruguay)

Actualmente, luego de varios años de haberse concretado el Mercado Común del Sur en Asunción, la sociedad civil ha tenido avances significativos, puesto que, aunque a paso lento y a través de los gobiernos locales, está insertándose en los espacios de participación del MERCOSUR. (Asunción, Paraguay)



# **PARTE III**

**Realidades y propuestas  
de ciudadanía en el MERCOSUR  
y en la Red de Mercociudades**



Esta parte del informe tiene como objetivo identificar y comentar algunas experiencias y propuestas en torno de la ciudadanía en el MERCOSUR y en la Red de Mercociudades. En ese sentido actúa como complemento e ilustración de los planteamientos conceptuales y políticos volcados en la Parte I y de los posicionamientos que se detectaron en el discurso de los representantes de la sociedad civil y los funcionarios de Mercociudades entrevistados, tratados en la Parte II.

En el Capítulo 1 se analiza el tema del cruce de la frontera, el derecho consagrado en el MERCOSUR de libre tránsito, un derecho básico sin el cual otros derechos no podrían sustentarse y se toman distintas situaciones que dan cuenta de ejercicios de ciudadanía cotidiana en una zona de frontera, en la cual se realizó una parte del trabajo de campo (Misiones), la zona de frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Por esta razón, se comenta un mayor espectro de situaciones -tanto de la vida cotidiana, del momento de las elecciones como de la planificación de políticas públicas.

Sin duda, si se hubiera podido realizar un relevamiento en otras zonas, los datos de los que dispondríamos serían muy ricos. De todos modos, al momento de definir qué datos relevar, y en qué localizaciones, se tuvo que tomar una decisión, que como toda decisión, tiene un cierto grado de arbitrariedad. En la frontera elegida, pudimos constatar una enorme variedad de experiencias que resultan pertinentes en un estudio sobre ciudadanía regional, aunque lamentablemente sólo podremos rendir cuenta de modo fragmentario y limitado de algunas de ellas.

El Capítulo 2 recoge una serie de observaciones en torno a la pregnancia de la noción de ciudadanía regional en Mercociudades, en base al análisis de algunos discursos de referentes políticos de la Red, y se describen iniciativas que en este ámbito se vienen desarrollando a propósito de integración y ciudadanía regionales. Se trata de una aproximación, dado que el número de ciudades que integran la Red, la cantidad y diversidad de actividades que se desarrollan en el marco de las Unidades Temáticas (catorce en total, cada una de las cuales articula un número amplio de ciudades), hace imposible incluirlas a todas y presentar en el marco de este estudio diagnóstico un análisis exhaustivo sobre las potencialidades y prácticas a las que dan lugar los distintos proyectos o programas.

El Capítulo 3 presenta el análisis de la participación de la sociedad civil, a través del estudio de dos casos: las organizaciones de derechos humanos y las de mujeres, que participan a nivel de la institucionalidad del MERCOSUR. Por último, el Capítulo 4 refiere dos proyectos vinculados a la dimensión cultural de la ciudadanía.



# Capítulo 1. EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA FRONTERIZA

## CRUZAR LAS FRONTERAS: EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN

Hay una contradicción flagrante entre el apartheid y las formas del Estado nacional moderno, “democrático” y “social”: por lo que una situación tal, nos lleva a una alternativa ineluctable. O bien habría que dismantelar completamente el Estado social y la ciudadanía social, o bien separar progresivamente la ciudadanía de su definición puramente nacional y **garantizar los derechos sociales que tengan un carácter trasnacional...** Es por eso que una tarea de democratización de las fronteras, que implica que su representación sea desacralizada, que la manera en que el Estado y la administración las usan sobre los individuos sea objeto de un control multilateral, que los ritos y las formalidades de su pasaje **se tornen más respetuosos de los derechos fundamentales [...]**. Es una tarea que no puede ser afrontada sino simultáneamente “desde arriba” y “desde abajo”. En función de principios de derecho y en función de los intereses populares. Es un problema “global-local”. Este puede ser también uno de los lugares privilegiados donde la mundialización se hará subjetivación, donde podría construirse la individualidad universal. (Balibar 2005: 95)

¿La institucionalidad regional, el MERCOSUR, ha logrado constituirse en un marco de referencia que permite superar los límites de tipo administrativo que los Estados nacionales establecen para que esa ciudadanía sea algo más que potencial, algo más que un proyecto, algo más que una utopía?

Esta pregunta, que se interroga sobre el estado del proceso de integración, requiere responder una pregunta inicial o primera; que hace referencia a la base material de la pertenencia a un espacio común: la libertad de movimiento de las ciudadanas y ciudadanos en ese espacio común constituido. Es con este sentido que se incluye un análisis del estado de situación del cruce de fronteras.

Una idea manifestada una y otra vez por habitantes de frontera es que los límites políticos, los que están trazados en los mapas, no separan. Hablan de las *fronteras vivas* y el *cruzar la frontera* es algo que puede ser cotidiano para muchos de ellos. Entre las normas que consagran los derechos de los ciudadanos del MERCOSUR están las normas que hacen al “movimiento de las personas físicas”, un componente fundamental de la dimensión social de la integración.

Varias son las Resoluciones relacionadas con la libre circulación de las personas físicas, aprobadas por el Consejo del Mercado Común. Algunas de ellas hacen referencia a cuestiones de Seguridad Social, exención de visas, creación de la “Visa MERCOSUR”, regularización migratoria, tráfico de personas y tránsito fronterizo. Tomaremos para ilustrar esta última: la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 14/00, Reglamentación del régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre

los Estados Partes del MERCOSUR (Buenos Aires, 29 de junio de 2000) señala (y recordemos que las Decisiones del CMC son normas obligatorias):

A instancias de los Ministros del Interior del MERCOSUR se aprueba el Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) que reglamenta las condiciones y requisitos para obtener la TVF, que permite a los beneficiarios cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociaciones que establezcan un plazo mayor.

El Comité Técnico de la Reunión de ministros del Interior analiza la posibilidad de perfeccionar el acuerdo de TVF y su reglamentación, procurando otorgar mayores beneficios a los ciudadanos nativos de los países miembros que residan en zonas lindantes a la frontera, con documentación que los habilite a desempeñar tareas remuneradas y acceder a la educación en ambos lados de la frontera. (Citado en Santestevan, 2009: 37)

Existen muchos pasos fronterizos oficiales marcados en los mapas, además de los pasos por los innumerables lugares de contacto, sea a través de los ríos o en los miles de kilómetros de fronteras secas. De todos ellos, y a título ilustrativo, hemos tratado de constatar el estado de situación de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) en dos de los puntos: Encarnación - Posadas y Concordia - Salto, a través de entrevistas a informantes calificados. En otros casos, el chequeo se hizo de modo indirecto, a través de informaciones que están subidas a la web.

Los datos recogidos muestran cuán trabajosa y larga resulta la implementación de una normativa del MERCOSUR, dado que desde que se dictó la Resolución 14/00 han pasado ya diez años. Existen otras resoluciones y acuerdos a nivel local, municipal o bilateral. Entre ellos, el Documento Especial Fronterizo (DEF) acordado entre los gobiernos de Brasil y Uruguay. En algunos casos los acuerdos bilaterales (que la normativa admite) facilitan o agilizan la implementación. En otros casos, se ve obstaculizada por la falta de leyes nacionales que refrenden la normativa.

Así es como, en muchas entrevistas, de modo espontáneo, el tránsito fronterizo surgió como un tema importante:

Hace poco vino el Intendente de Paso de los Libres, que me dijo, *estamos muy contentos porque hicimos un acuerdo con Uruguaya: nosotros le transmitimos todo el know how y la tecnología para iluminar Uruguaya y ellos nos prestan su maquinaria para asfaltar Paso de los Libres*. Y vinieron las máquinas, y tac... los paran en la aduana... *no pueden pasar. Por eso vengo a ver qué hacer...* En definitiva, para que puedan pasar hacía falta un decreto presidencial. No hay mala voluntad, pero hay una historia. Vengo de una reunión con un grupo de Aduana del MERCOSUR que está tratando de ver cómo resolver estas problemáticas, porque vienen con un peso y una estructura. Desde el punto de vista de la ciudadanía común, el efecto de que entren las máquinas de Brasil para asfaltar aquí, en un intercambio, es un efecto fenomenal para la construcción de ciudadanía. La ciudadanía es un tema vinculado a la construcción de los espacios comunes, construcción de la economía asociativa común, a la construcción de la cultura común y con el respeto a las tradiciones y la individualidad ciudadana que se tiene. (Ex Coordinador del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de Argentina, Embajador Hugo Varsky, marzo 2010)

No obstante, la realidad de las fronteras es que, con o sin TVF, las personas van y vienen. Pero, por otra parte, están sometidas a la arbitrariedad de los funcionarios que ejercen el control, a situaciones de discriminación y maltrato, que con la TVF o el Documento Especial Fronterizo (DEF) se solucionarían.

## • Cruzar la frontera Argentina - Brasil

El Congreso argentino convirtió en ley, en octubre de 2009, un acuerdo firmado cuatro años antes, en noviembre de 2005 con Brasil, en el que se establece que los ciudadanos de todas las poblaciones ubicadas en las zonas de frontera que tengan un fuerte intercambio comercial y social deberán recibir una Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TTVF) para acceder a los servicios públicos en forma igualitaria en ambos lados. En Argentina, la instancia que debe emitir esta tarjeta es la Dirección Nacional de Migraciones y en Brasil, el Departamento de la Policía Federal. La TTVF está pensada para facilitar el tránsito de vecinos de ciudades de frontera entre los municipios de las provincias de Misiones y Corrientes en Argentina, con sus pares de las ciudades brasileñas: Paso de los Libres - Uruguayana; Santo Tomé - São Borja; Alvear - Itaquí y Monte Caseros - Barra do Quaraí (Corrientes); Puerto Iguazú - Foz do Iguazú; Andresito - Capanema, Bernardo de Irigoyen - Dionísio Cerqueira - Barração; Alba Posse - Porto Mauá y San Javier - Porto Xavier (Misiones). Con una validez de cinco años, la TTVF plantea dar acceso a los pobladores de frontera a la enseñanza pública gratuita, atención médica en servicios públicos y un trato igualitario a nivel laboral. También el acceso a un régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia. (Ley 26.523)

Como último dato, sabemos que todavía el 13 de noviembre de 2009 se estaba reuniendo el Foro del MERCOSUR del municipio de Paso de los Libres para discutir cómo implementar la medida:

Convocados por el intendente municipal Eduardo Alejandro Vischi, se reunieron ayer los integrantes de la Mesa Ejecutiva del Foro del MERCOSUR, y en conjunto, analizaron la forma de facilitar la implementación de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo, surgida de un convenio suscrito entre Argentina y Brasil en Puerto Iguazú, el 30 de noviembre de 2005. La reunión se realizó por la tarde en el despacho del jefe comunal libreño, con la presencia de Martha Bracco (presidenta del Centro de Despachantes de Aduana), Andrés Ascué (jefe de la Delegación local de Corrientes Exporta) y el doctor Juan Ángel Oliva. Quienes abordaron en detalle la Ley Nacional 26.523, que entró en vigencia el 28 de octubre último para regular y facilitar el tránsito vecinal fronterizo entre localidades argentinas y brasileñas.

El modo como se implementará en el orden local, involucrando a Paso de los Libres y Uruguayana, fue uno de los temas abordados en el cónclave de la víspera; como así también la manera de facilitar los trámites a los habitantes de ambas orillas del río Uruguay y la pronta regularización de su situación a partir del cumplimiento de los requisitos que establece la ley referida. Se abordó, inclusive, la posibilidad de instalar en inmediaciones del Puente Internacional "Getúlio Vargas - Agustín P. Justo" una oficina donde a los ciudadanos de frontera se les brinde información acerca de sus derechos y de cómo actuar ante los funcionarios de las instituciones nacionales.

Para seguir profundizando sobre los aspectos de este nuevo régimen, la semana próxima volverá a reunirse el Foro del MERCOSUR, extendiendo la invitación a representantes de la Dirección de Migraciones y del Consulado brasileño en esta ciudad. Cabe consignar que para consolidar el proceso de integración bilateral, el nuevo régimen implementará el uso de la denominada Tarjeta de Tránsito Fronterizo que otorga importantes beneficios a los habitantes de las ciudades incluidas en el sistema. Se destaca la posibilidad de trabajar o ejercer profesionalmente gozando de iguales derechos laborales y previsionales, y cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias.

También contempla el acceso a la enseñanza pública y a la atención médica en los servicios públicos de salud en condiciones de gratuidad y reciprocidad, y acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia. Además de establecer el trato igualitario entre las localidades vinculadas por pasos fronterizos en materia económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a salud y educación.

Las ciudades que integran el nuevo régimen, además de Libres - Uruguaiana, son: Santo Tomé - São Borja, Alvear - Itaquí y Monte Caseros - Barra do Quaraí, en la provincia de Corrientes; y Puerto Iguazú- Foz do Iguazú, Andresito - Capanema, Bernardo de Irigoyen - Dionisio Cerqueira - Barração, Alba Posse - Porto Mauá y San Javier - Porto Xavier, en la provincia de Misiones.

Los domiciliados dentro de los límites previstos por el Acuerdo podrán solicitar la expedición de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo a las autoridades competentes. Y para tramitarla los interesados deberán presentar pasaporte u otro documento de identidad válido previsto en la Resolución GMC 75/96, comprobante de domicilio en la localidad fronteriza vinculada del país emisor, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales y/o policiales en el país de origen; declaración jurada de carencia de antecedentes nacionales e internacionales penales o policiales; dos fotografías tamaño de 3x4 centímetros y comprobante de pago de los aranceles correspondientes.

En la tarjeta constará el domicilio dentro de los límites previstos por el Acuerdo y las localidades donde el titular estará autorizado a ejercer los derechos contemplados en el mismo, y tendrá validez por cinco años; pudiendo ser prorrogada por igual período, pasado el cual podrá ser concedida por tiempo indeterminado. También podrán requerir a las autoridades competentes que sus vehículos automotores de uso particular sean identificados especialmente, indicando que se trata de un vehículo de propiedad de un titular de la citada tarjeta. Para que la identificación especial sea otorgada, el vehículo deberá contar con una póliza de seguro que tenga cobertura en las localidades fronterizas vinculadas.

En Argentina el organismo nacional encargado de emitir el documento es la Dirección Nacional de Migraciones y en Brasil una dependencia de la Policía Federal. ([www.infolinres.com](http://www.infolinres.com)) (web consultada, abril 2010)

## • El caso de Encarnación - Posadas

La frontera Posadas - Encarnación fue una de las localizaciones que tomamos para llevar adelante una indagación exploratoria en campo. En este tipo de trabajo, lo más rico lo constituyó el conjunto de testimonios recogidos, que narran la situación que se vive cotidianamente. Una informante calificada, la antropóloga Lidia Schiavoni, explica cómo se operaba cuando existía la tarjeta fronteriza y las arbitrariedades que su no vigencia determinan en la actualidad:

En la década del 90 salió una tarjeta fronteriza. Con la misma lógica de una zona franca, hasta 20 km del epicentro que era el puente te daban la tarjeta fronteriza en los dos lados y si tenías la tarjeta pasabas sin problema. Eso fue una solución fantástica. Empleadas que iban y venían, albañiles, en realidad, para todos los que vamos y venimos. Y eso lo cortaron. Ahora pasás y si vas a quedarte más de un día te dan una autorización de tres días o tenés que declarar qué vas a hacer para que te den más días. Si la perdés o no la tenés, hay que pagar 40 dólares de multa. Además el trato que se le da al pasajero a pie y al que pasa en auto es siniestro: si vas en auto es todo más relajado. Si vas a pie, es una estratificación durísima. O sea, la plasticidad de las normas es absoluta. Aunque cuando te quieren jorobar, lo hacen. Por ejemplo, está absolutamente prohibido pasar alimentos. Por SENASA. Así que todos los días le pregunto a doña Juana,<sup>15</sup> *¿cómo está la aduana? Jodido, jodido, hoy me sacaron casi dos cachos de banana. Y ¿por qué? Porque están jodidos y ocurrentes...*

Es la arbitrariedad. Un día dejan pasar y al otro no. Están las que traen frutas y verduras, otras traen cigarrillos o cosas por encargo de distinto tipo. Hay de distintos rubros ¿Y cómo pasan? Con coimas... entonces, si el control sanitario es de verdad, no pasa nada. Pero como todo es o parece ser, pasan. El control sanitario es totalmente arbitrario. El vivir en la frontera da la pauta de lo absurdo [...] los mosquitos con dengue de enfrente son los mismos que los de acá.

El martes fui a comprar cacerolas, etc. [...] porque el cambio favorece comprar en Encarnación. Cuando pasé, ¿qué me dice el aduanero? *¿Para qué cruzó? La nena se va a estudiar y necesita cacerolas. Pase, señora.* Si vas en auto podés pasar lo que quieras. El otro día reventé una goma del auto y fui al gomero y nos dice, *no se fabrican más y no hay. Pero crúcese al Paraguay que a lo mejor hay.* No había, compramos finalmente otras, que nos costaron la mitad que aquí. ¿Sabés lo que dijo el tipo de la gomería? [porque no se puede comprar gomas nuevas] *¿Quiere que se las ensucie [las gomas] para que el aduanero no la joda?* En la instalación de la gomería, que tenía sofisticados aparatos, todos neumáticos, había un charco para ensuciar las gomas. (Sobre el cruce del puente entre Posadas y Encarnación). (Schiavoni, marzo de 2010)

Finalizado el trabajo de campo, nos llegó la información de que el 19 de marzo de 2010 fue aprobada la TVF entre Posadas y Encarnación.

.....  
<sup>15</sup> Doña Juana es una pasera que trae frutas y verduras desde Encarnación a Posadas.

Los Concejos Deliberantes de Posadas y Encarnación han aprobado la creación de la Tarjeta Vecinal Fronteriza. Ahora sólo restaría la notificación por parte de los ejecutivos municipales de ambas ciudades y un acta acuerdo entre los gobernadores del departamento Itapúa y Misiones.

El edil posadeño Miguel Ángel Pintos explicó que con la Tarjeta se tendrá que hacer un solo trámite para poder trasponer el puente que une la capital provincial con Encarnación y no en ambas cabeceras como se realiza actualmente. “Venimos trabajando desde hace dos años con la idea de que el intercambio comercial con Encarnación se agilice y por eso hemos aprobado y autorizado para que se tramite lo antes posible”, “hace un tiempo el más beneficiado podría ser Posadas, pero hoy el tráfico es hacia los dos lados, por lo que las dos ciudades se beneficiarán mucho”. (www.limiteinformativo.com.ar) (19 de marzo de 2010)

## • Cruzar la frontera en Salto - Concordia

En la frontera entrerriano uruguaya, el proyecto de una TVF avanzó hasta el punto de que se construyeron en 2009, cabinas especiales en el puesto fronterizo del lado argentino del puente internacional, para poner en marcha el sistema. El proyecto original incluía a los ciudadanos de Salto y Concordia y luego se amplió a los vecinos de Federación, con un alcance para quienes viven no más allá de 50 kilómetros de la frontera, permitiendo una permanencia de 72 horas. Sin embargo la tarjeta aún no pudo concretarse. Según un proyecto de resolución presentado en el Congreso de la Nación el 5 de marzo de 2010, por la diputada Maria Cristina Cremer de Busto y el diputado Gustavo Zavallo (expediente N° 0532-D-2010), las autoridades uruguayas aún no dieron su autorización para que esto ocurra.

La tarjeta vecinal facilitará el trámite de migraciones ya que el ingreso y egreso del país por los vecinos se realizará de forma sencilla, sin bajarse del auto, con el ahorro de tiempo que ello implica sobre un puente internacional cada día más activo. Asimismo esta medida beneficiará ampliamente el intercambio regional binacional ya sea a través del comercio o el turismo, lo que redundará en beneficio de tan ansiada integración de los pueblos argentino y uruguayo en todas sus manifestaciones. (Proyecto de resolución)

En el documento se solicita a la Cancillería argentina que “arbitre las medidas para obtener la autorización del Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Migraciones de la República Oriental del Uruguay.

El interés por la TVF quedó en evidencia en el primer mes de su implementación (del lado argentino): en ese lapso 600 personas la pidieron. La TVF fue promovida por el Centro de Comercio, Industria y Servicios de Concordia (CCISC) para ser utilizada en el Puente Internacional Salto Grande. Según uno de nuestros informantes,<sup>16</sup> integrante del CCISC, la tarjeta vecinal tiene una vigencia de 3 años y puede ser solicitada tanto en el CCISC como en el área de Migraciones del Puente Internacional de Salto Grande:

.....  
<sup>16</sup> Este informante eligió ser anónimo.

Calculamos que hoy unos 1.500 vecinos de Concordia cuentan con la Tarjeta Vecinal. Esta les sirve básicamente para no hacer largas colas junto con los turistas en el puente que une nuestra ciudad con Salto, en Uruguay. En el puente, del lado argentino, hay una oficina exclusiva para el trámite. La idea es que se habiliten dos cabinas (ya instaladas), una del lado argentino y otra del lado uruguayo para que los usuarios de la tarjeta no tengan ni que bajarse del auto. El objetivo es que funcione como Buquebus: la Argentina se hace cargo de su salida (en cuanto a trámites) y Uruguay de la suya. Hoy por hoy esto no funciona así sino que hay que hacer doble trámite porque falta una firma: la del responsable de Migraciones uruguayo.

Hoy la situación no es la misma del lado argentino que del uruguayo. Aquí en Concordia se le dio mucho impulso a la Tarjeta Vecinal pero en Uruguay no, la verdad es que no conozco ni un vecino de Salto que la tenga. Hay una oficina en el puente, del lado uruguayo, donde el vecino de Salto puede pedirla, pero no está promocionada.

Hace unos diez días nos juntamos con el nuevo Director de Migraciones de Uruguay y le explicamos la importancia de la tarjeta. Veremos si pone la firma que falta (informante CCISC, abril 2010).

Por otra parte, otro caso que sirve para ilustrar este punto lo constituye el proyecto para unir las ciudades por tren. A principios de 2010 se realizó una prueba experimental de un tren internacional para unir Salto y Concordia. Se pusieron en marcha tres formaciones con capacidad para 400 personas, pero fue más bien un viaje simbólico por lo accidentado del camino, ya que las vías sobre las que viajó la formación eran antiguas, habían sido abandonadas y entorpecieron el paso. Pese a la tradición en común, un tren que una ambas ciudades –un claro recurso de integración y también de acercamiento y por lo tanto de ciudadanía– deberá primero sortear una montaña de trámites administrativos y autorizaciones: aduana, cancillería, migraciones, renovando los debates de hasta dónde los acuerdos internacionales y las decisiones del MERCOSUR pueden o deben normatizar estas situaciones.<sup>17</sup>

En 2010, luego de la asunción de José Mujica algunas expectativas parecen revivir, aunque, como lo expresara nuestro informante:

Actualmente los vagones están parados acá en la Estación de Concordia: El 24 de abril va a venir el presidente del Uruguay, José Mujica, y junto con el gobernador Uribarri van a inaugurarlos. Pero parece algo político, porque, por lo que tenemos entendido, esos trenes están destinados a unir Concepción del Uruguay y Paraná. (Informante de CCISC, abril 2010)

Como pudo advertirse, ha resultado y resulta lenta y trabajosa la implementación de las diferentes TTVF. En el caso de Salto - Concordia, otros proyectos se han concretado, proyectos que en tanto refuerzan los lazos de las poblaciones de uno y otro lado son germen de identidad en común y, por tanto, de ciudadanía regional. Algunos ejemplos que podemos enumerar son:

.....

17 Para los habitantes de la frontera, el pasar a la ciudad vecina tiene poco que ver con un "viaje internacional". Es una tarea de la vida diaria: desde pequeños tratos comerciales, hasta visitar a un familiar o ir al trabajo hace que el límite territorial se desdibuje y a su vez se haga más notoria una identidad de microrregión. Por eso, como lo expresa nuestro informante "sería bueno que funcionara".

- a) En 2009, se realizaron al menos dos encuentros entre autoridades de Concordia y de Salto con el fin de coordinar una campaña contra el dengue que incluyó talleres para el personal del Área de Salud de ambas ciudades y el intercambio de casos clínicos y de laboratorio.
- b) Como manera de integrar a la comunidad se organizaron actividades recreativas conjuntas: desde la Maratón Binacional, organizada por el Club Salto Grande (Concordia) y el Club de Remeros de Salto, hasta concursos entre alumnos de escuelas de ambas ciudades.
- c) Ya en 2005 se organizaron las primeras Olimpiadas Internacionales de Matemáticas del MERCOSUR, que incluyeron en el “Torneo de frontera” a unos 100 chicos de Salto y Concordia.
- d) Dos años después los municipios organizaron la Copa Integración Salto - Concordia de Ajedrez, esta vez con el inconveniente de que los participantes tenían un corte de ruta en medio del tablero.

Ejemplos como estos pueden relevarse en otras regiones fronterizas y marcan el papel protagónico que los municipios limítrofes cumplen y deberán cumplir en el proceso de integración, como así también en la constitución de solidaridades y la profundización de entendimiento mutuo. No obstante, las ciudades o los gobiernos provinciales a veces se encuentran con las manos atadas, por los problemas de competencia jurisdiccional. Otras veces, como vimos, las Resoluciones del MERCOSUR llegan a instancias ejecutivas en uno de los países partes y no en los otros.

## VIVIR EN LA FRONTERA<sup>18</sup>

Este capítulo toma en consideración algunas de las modalidades que reviste (o revistió) la integración regional fronteriza, en el caso específico del punto Encarnación - Posadas. Los objetivos de las descripciones y testimonios que siguen consisten, por una parte, en ilustrar dimensiones que hacen a la potencialidad que las zonas de fronteras tienen en el desarrollo y fortalecimiento de una ciudadanía transnacional, y por la otra, en señalar algunos de los obstáculos más frecuentes, provocados por la normativa, que se presentan en el proceso de integración.

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay comparten muchos kilómetros de fronteras, incluso hay regiones de triple frontera. No todas ellas son iguales. Hay enormes extensiones despobladas, de difícil acceso, y otras, que se dan en zonas urbanas, en donde la comunicación es fluida y en las que el límite entre una ciudad y la otra es más formal que real: *tengo mi casa en Argentina y mi patio en el Brasil*, dice un informante, por ejemplo.

En distintos puntos de dichas fronteras la integración –social, cultural, económica, lingüística– es una realidad cotidiana anclada en la historia, los hábitos, las raíces, que se reafirma como una necesidad permanentemente actualizada, frente a los desafíos que las nuevas realidades socioeconómicas y políticas plantean al desarrollo y las democracias de América

.....

18 Parte de este capítulo se basa en entrevistas y documentos de Roberto Abínzano, Lidia Schiavoni, Lautaro Sosa, Ana Zanaotti y Enrique Gross. Por un lado mi agradecimiento por la generosidad en cuanto a brindar información y trabajos, en algunos casos inéditos, como la Tesis de Maestría de Lautaro Sosa. Asimismo por la pasión en todos ellos por su territorio, territorio de frontera, por transmitir esa pasión en los diálogos, en sus artículos, en su arte. Por otro lado, mis disculpas por haber tomado tan fragmentariamente estos conocimientos que me han transmitido, de los cuales este texto sólo es un acercamiento al tema, tímido y parcial.

Latina. Fronteras secas o ríos –unidas por un puente y también unidas allí donde no hay puente por un bote– no interfieren en la unidad de la multiplicidad de interacciones, proyectos comunes, que afirman que las líneas limítrofes se desdibujan en el terreno.

La realidad en algunas zonas de frontera muestra que “la frontera aquí es una cosa viva”, que las personas de uno y otro lado “van y vienen”, establecen múltiples relaciones, desarrollan parte de su vida de un lado y otra parte del otro. El propio territorio es un territorio de frontera y muchas prácticas que desde afuera pueden ser calificadas como “ilegales”, como por ejemplo, el comercio de todo tipo que se realiza –que desde otros códigos son calificadas como contrabando–, no lo son para la gente de la zona, que cruza la frontera para vender tomates y ajíes, cruza el puente para hacer compras, como también cruza para ir al hospital, visitar a un pariente o ir a la escuela.

Una de esas zonas de frontera abarca la provincia de Misiones, el este y noreste de Corrientes, el borde occidental de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, y el este de Paraguay (Abinzano, 1998: 95). En esta zona además de compartir un ecosistema, se comparte una historia, similares problemas productivos y medioambientales. Muchos actores manejan más de una lengua, tienen un conocimiento actualizado de tipos de cambio y precios de productos y servicios, realizan actividades sociales y culturales interfronterizas, tienen relaciones de amistad y parentesco, utilizan de modo recíproco servicios. Poseen asimismo un cierto tipo de conciencia de un pasado común, códigos compartidos y una misma sujeción a políticas especiales de seguridad y control. Como señala Abinzano (1997):

Las fronteras son grandes laboratorios de una integración directa entre los pueblos en contacto físico y geográfico.<sup>19</sup> (Abinzano 1997: 9)

Y como ilustra una de nuestras informantes:

La gente se integra en lo cotidiano. Al borde del río Uruguay son todos brasileños que se establecieron acá, hicieron sus casitas. Tienen su botecito, si tienen una necesidad, se cruzan, o si el chancho está más barato allá se cruzan, lo compran y lo vienen a cocinar acá [...] La citroneta no la venden acá, en general la entregaban a los acopiadores del

19 Según Abinzano (1997: 7-9) la unidad tiene profundas matrices socio-culturales, entre las cuales cabe citar en primer lugar a los grupos que habitaban estas zonas en tiempos prehispánicos. “De esta época quedan numerosos pueblos aborígenes sometidos a distintas situaciones legales conservando en muchos casos la lengua nativa, tradiciones y hábitos ancestrales [...] Luego se implantaron en la región, durante la conquista, al menos *tres sistemas socioproductivos*: las **encomiendas**, la **esclavitud** y las **reducciones jesuíticas**. Estas últimas, representadas por treinta pueblos con sus respectivas zonas de influencia rural y sus estancias, conformaron un sistema de enormes dimensiones que abarcó a los tres países estudiados. (Argentina, Brasil, Paraguay) Y en los tres países han perdurado antiguas tradiciones de las Misiones, a tal punto que la celebración de encuentros para recordar aquellos tiempos fue hasta hace poco la única *fiesta trinacional* que se efectuaba alternativamente en cada país. Pero, fundamentalmente, la impronta del sistema jesuítico se verifica en la pervivencia del emplazamiento de las ciudades, en la conservación de la lengua guaraní, en la supervivencia de técnicas arcaicas, en la prosecución de cultivos que éstos iniciaron, en cierto ordenamiento territorial, etc., que es diferente en cada uno de los países en cuanto a su intensidad y grado de presencia.

**En la siguiente etapa** se estableció en toda la región el sistema productivo que hemos denominado en diferentes trabajos: **frente extractivo** que, luego del sistema de los treinta pueblos jesuíticos, constituyó otro de los procesos *comunes a los tres países*.

Es necesario señalar que el **frente extractivo** del que hablamos subsiste: o bien en algunos de sus rasgos aislados (pago de salario con bonos, vales o fichas) o bien en pequeñas ‘islas de selva nativa o virgen’, sobre todo en el nordeste de Misiones y en algunas zonas de la selva paraguaya.

[...] **El tercer momento** de historia compartida estuvo representado por la **colonización agrícola** llevada a cabo por una población extranjera (*inmigrante* en los tres países) y el surgimiento de una amplia capa de **pequeños productores rurales** que le confirieron a la región su ‘*aire de familia*’ actual.

A esta capa se debe en gran parte la creación local de agroindustrias y la especialización agrícola y ganadera, que se mantuvo en pie hasta la crisis actual de las economías regionales como consecuencia de la modernización capitalista de los años sesenta en adelante.

Ahora estamos protagonizando un **cuarto momento**, que es el de la integración y el MERCOSUR –otra vez impuesto desde afuera, o, si se prefiere, surgido como respuesta a determinaciones externas”.

otro lado; hay radios de frontera donde se oye hablar en portugués todo el día. Cruzar el río es parte de su espacio. (Ana Zanotti, marzo de 2010)

En este contexto se van forjando relaciones sociales, sentimientos, imaginarios, identidades sociales, no exentas de tensiones y contradicciones, que dan cuenta de un ejercicio de ciudadanía cotidiana transnacional. La vida cotidiana está plena de múltiples ejemplos de esta ciudadanía, al mismo tiempo que también muestra el retraso y los obstáculos que persisten, a pesar de los avances de los últimos años del MERCOSUR:

Las fronteras constituyen laboratorios naturales para la investigación de un proceso integracionista e integrador ya que en éstas los pueblos están en contacto y comparten innumerables elementos históricos, geográficos, culturales y económicos, además de poseer la responsabilidad común sobre los ecosistemas compartidos. Desde el contrabando hasta el comercio, desde un mercado de trabajo común, hasta similares mecanismos de seguridad basados en las doctrinas geopolíticas “duras”, los actores de las fronteras han generado características particulares. Existe una **sociedad fronteriza** así como existe un **habitante de las fronteras**. (Abínzano 1997: 4) (Destacado nuestro)

## • Comerciar en la frontera. Las paseras

Quienes conocen Posadas y Encarnación conocen una institución muy antigua en la ciudad de Posadas, que es el mercado conocido como La Placita, conformado a fines del siglo XIX, y conocen también a las paseras, mujeres mayoritariamente, que cruzan mercaderías de uno al otro lado del río Paraná. Explica Lidia Schiavoni (1993):

[El mercado Modelo (La Placita), del lado argentino] es un mercado urbano de frontera, tanto por el tipo de vendedores que concentra como por las mercaderías que se ofrecen, los precios de los productos, las lenguas que se hablan, las monedas que circulan, etc. [...] Las paseras constituyen un grupo mayoritariamente de mujeres (hay pocos varones) de edades muy diversas entre los 13 años hasta casi los 60. La mayoría de ellas se ubica entre los 20 y los 45 años. Este abanico de edades es tan amplio porque mientras unas se están iniciando, otras están a punto de abandonar la actividad. Casi todas las paseras son paraguayas, aunque puede haber algunas mujeres argentinas que residen en Paraguay y se han incorporado a esta actividad. Una característica común a todas ellas es el uso del guaraní y el castellano, lenguas imprescindibles para poder comerciar en Posadas, más específicamente en La Placita.

[...] Las paseras vienen todos los días –de lunes a viernes– desde Encarnación. Los horarios varían según los rubros trabajados. [...] No todas las paseras cruzan todos los artículos, se especializan por rubros, cuya complejidad o riesgo varía según la habilidad o la antigüedad de la mujer en el oficio. El rubro trabajado condiciona la forma de operar de una pasera... Están las mujeres que pasan frutas y verduras [...] las teleras [...] las que pasan ropa [...] y las que pasan artículos electrónicos. [...] Las que pasan frutas y verduras cruzan a razón de uno o dos canastos de frutas o verduras por día. Cada canasto contiene, para el caso de las frutilla, por ejemplo, entre 12 y 17 kilos, en el de bananas alrededor de 20 docenas, de tomates entre 20 y 25 kilos, pimientos no más de 10 kilos. Su ganancia

oscila entre \$ 0,30 por cada kilogramo de mercadería si la venta se efectúa en el mercado, y \$ 0,40 o \$ 0,50 si venden en la calle o por las casas particulares. Tienen algunos problemas al pasar la aduana, pues estos artículos no están permitidos. Hasta hace tres años era legal el cruce de 20 o 25 kg de frutas por persona, pero actualmente está prohibido a pesar de que pagando un soborno –muy variable en cuanto al monto– les permiten cruzar. (Schiavoni 1993: 2, 8, 9,11-12)

La actividad de las paseras es un estilo de frontera cuya supervivencia, si bien se explica por razones económicas, trasciende estrictamente este aspecto, ya que constituye una muestra de la vida fronteriza, en la cual se tejen variadas relaciones entre quienes venden y quienes compran, siendo así parte definida de los hábitos de consumo de la región.

## • Votar en la frontera

Hasta ahora en las sociedades democráticas el voto es la principal herramienta ciudadana para elegir a sus representantes, cuya legitimidad está sostenida por las elecciones. En este punto queremos ilustrar la particularidad de votar en la frontera: ¿un ejercicio de ciudadanía fronteriza?

Seguiremos aquí los resultados de la investigación de Lautaro Sosa (2009) *Nosotros ya elegimos. Etnografía de una campaña electoral en La Ribera*, sobre la campaña electoral de 1999 en un municipio ubicado en el noroeste de Misiones, en la frontera argentino-paraguaya, zona a la que dio el nombre ficticio de La Ribera. Señala Sosa:

Los estrechos vínculos y la interacción en la que se ve envuelta una gran proporción de habitantes a ambos lados de la frontera hacen que éstos no puedan escapar a las alteraciones que sufre la vida cotidiana durante la campaña electoral, viéndose también ellos involucrados en la vida política. (Sosa, 2009: 176)

Es así como, puede ocurrir la circunstancia de que paraguayos voten en elecciones que se llevan a cabo en ciudades limítrofes argentinas, y argentinos en elecciones del Paraguay o del Brasil. La doble nacionalidad (contar con dos documentos) aún es un fenómeno común. Comenta Sosa en una entrevista que se le realizara:

[Esto pasa] en casi todas las ciudades de frontera, tanto con el Paraguay como con el Brasil (incluso en Posadas, que se hizo famosa en alguna oportunidad porque, alertados, los medios de comunicación nacionales pudieron cubrir ese tipo de noticias durante una elección): Se trataba de una combi llena de paraguayos de Encarnación que venían a votar para las elecciones de la reforma constitucional de la Provincia, donde el punto neurálgico era la modificación del artículo que habilitaba a la re-elección indefinida del gobernador. También los argentinos participan de las elecciones en estos países vecinos: el fenómeno de la doble nacionalidad aún es muy común. He conocido paraguayos con doble documentación, trámite realizado por sus propios padres al nacer; es decir, no se trata de algo resultado de una vida de evasión o fuera de la ley, sino como algo habitual que les permite “jugar” entre ambas realidades institucionales y hasta jurídicas. Lo más conocido es que argentinos hijos de paraguayos residentes en Misiones, cuando llegue el momento, participen de las elecciones en Paraguay.

Por la zona de Bernardo de Irigoyen y en el Alto Uruguay (Colonia Alicia, Colonia Aurora, Alba Posse, Panambí y San Javier) –frontera con el Brasil– también tuvo conocidos que viajaban y participaban de las elecciones vecinas (no tanto de allá hacia acá); entre otras, se ve que el vínculo con los parientes del Brasil sigue siendo muy fuerte aún, incluso el Brasil sigue presentándose en el imaginario como el país de origen (los famosos alemanes brasileros o italianos brasileros que colonizaron esta parte de la frontera de la provincia). Trasladando a otros ámbitos de la cotidianidad, estos vínculos y relacionamientos son los mismos que les permiten hoy vender el tabaco al Brasil, a un mejor precio que el que podrían obtener en la Cooperativa tabacalera de Misiones (y el burlar la frontera con sus controles aduaneros), además de que pueden vender tabaco que no utilice tantos agroquímicos –situación que se presenta como una condición impuesta por las compañías tabacaleras, imposición que se monta sobre argumentos vinculados al “control de calidad” del producto final. (Sosa, marzo de 2010)

Para los residentes extranjeros en Misiones, el derecho de ejercer el voto no obstante está contemplado a nivel municipal:

En la Provincia de Misiones, la normativa vigente en relación a los electores extranjeros establece que “se asegura su voto a nivel municipal”. Para ello deben cumplimentarse requisitos formales tales como: estar inscriptos en el registro municipal; ser mayores de 18 años; saber leer y escribir en el idioma nacional; ejercer actividad lícita; tener tres años de residencia permanente en el municipio, y acreditar algunas de estas condiciones: a) ser contribuyente directo y/o b) tener cónyuge o hijo argentino.

El Registro Especial de Electores Extranjeros está a cargo del Tribunal Electoral de la Provincia, que confecciona el padrón de todo el distrito con la colaboración de los Jueces de Paz de cada municipio. El registro tiene carácter permanente y los empadronados están habilitados para sufragar en todas las elecciones de autoridades municipales. Asimismo, está conformado por los ciudadanos extranjeros que, reuniendo los requisitos citados, se inscriban hasta sesenta (60) días antes de la fecha de las elecciones convocadas. Las inscripciones en el registro se realizan en los Juzgados de Paz dentro de sus respectivas jurisdicciones y en Posadas en la sede del Tribunal Electoral de la Provincia de Misiones (ver Normativa: Art. 164 Constitución de la Provincia de Misiones/58. Arts. 2 inc. b, 18 a 22 Ley Electoral Provincial N° 2.562/88), (Sosa, 2009: 75)

Si bien los votos extranjeros representan solo el 5% de la masa electoral en la provincia, “ese 5% podría hacer la diferencia que le permita a un sublema imponer su candidato sobre otro del mismo lema” (Sosa, 2009: 75). Por eso, los políticos en campaña y sus punteros ponen atención en estos “votantes binacionales”:

Para 1999 el municipio de La Ribera contaba con 7.990 empadronados [...] los extranjeros conformaban el 5% del padrón, con un total de 448 votantes, en su gran mayoría –poco más del 90%– construido por población de origen paraguayo.

Clasificados según “sexo”, el 62% de los extranjeros eran hombres. Esta diferencia en la proporción entre hombres y mujeres habilitados para votar pasa a ser un indicador más que da cuenta del hecho de que son los hombres quienes mayoritariamente buscan obtener el DNI argentino.

Las razones que motivan a candidatos políticos y a sus punteros a destinar parte de su tiempo a trasladar esfuerzos y recursos hacia el país vecino, desarrollando allí parte de la campaña política del municipio argentino, se relacionan con el hecho de que parte de la población reside alternativamente en uno u otro lado de la frontera, pudiéndose encontrar población de origen argentino residente en Paraguay, o paraguayos nacionalizados, o que cuentan con DNI argentino (extranjeros).

A dos meses de la fecha de las elecciones, los distintos candidatos y sus militantes comienzan a ocuparse sistemáticamente de los *paraguayos o votantes binacionales*. El votante binacional es una categoría sugerida por Palau Viladesau (1995), lo cual no presenta mayor desarrollo ni definición específica. En todo caso el autor destaca que se trata de una categoría que ilustra de manera especial los niveles de integración fronterizos. En este estudio, se entenderá por votante binacional a aquellas personas que se encuentran habilitadas para votar en ambos países. (Sosa, 2009: 176-177)

Estos casos de prácticas sociales de doble documento y de las prácticas políticas que habilita (así como también en lo que toca al acceso a otros derechos jurídicos) ponen al desnudo una manera de vivir la territorialidad regional, fundada en lazos de parentesco, bilingüismo y tradiciones en común.

## • La salud en la frontera

El uso de servicios de salud pública por parte de poblaciones fronterizas plantea una situación acuciante para muchos de los ciudadanos de los países con menos recursos. Si bien no solo se manifiestan estos problemas en la zona de fronteras, allí se presentan con fuerza y, muchas veces, dramatismo.

Así por ejemplo, y restringiendo la observación a lo que sucede en la zona de fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay, en algunas entrevistas se describen situaciones de violación del derecho a la salud:

Cuando el personal de admisión de maternidad le dice a una mujer paraguaya, “si no pagás no te atendés”, aunque tenga 8 cm de dilatación, decíme dónde están los acuerdos internacionales. ¿Qué sucede? Las mujeres van a parir con un documento ajeno. Nadie te toma las huellas digitales. Pero lo absurdo o dramático es cómo se hacen los certificados de nacimiento. Porque con ese documento se hace la partida de tu hijo. Entonces el nivel de desvaríos legales que hay por esta ridiculez... porque no es que la gente deja de atenderse, se atiende. Es común que tu amiga, tu vecina, tu compinche te preste el documento. Y entonces cuando ves que la mujer viene con un documento de su amiga, compinche y vecina, decís... ¡la felicito!

Por un lado tenés los tratados, la legislación internacional de derechos humanos, y por otra, al funcionario de menor rango, que... no es que desconoce, sino que actúa con su propia lógica. Hay un decreto provincial del gobernador Rovira que regula la atención para los extranjeros, totalmente inconstitucional. Maternidad tiene casi 100 enfermeras, pero solo 5 hablan guaraní, ¡qué pocas en relación a una población que es muy importante! Qué útil sería que el hospital tuviera personal bilingüe. (Lidia Schiavoni, marzo de 2010)

Las normativas dentro del MERCOSUR no dan respuesta a estas situaciones. Dentro del marco institucional del MERCOSUR, está la RMS (Reunión de Ministros de Salud), que depende del Consejo del Mercado Común. Las Reuniones de Ministros son una instancia jerarquizada de definición de políticas de integración en el área de salud. Se reúnen cada seis meses y pueden emitir Declaraciones y generar propuestas que elevan al CMC. Además existe el Subgrupo de Trabajo N° 11 (Salud) dentro del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo). Entre 1996-2008 han dictado 12 Resoluciones, de muy diverso carácter: algunas relacionadas con la necesidad de control de enfermedades transmisibles, pautas para armonizar legislaciones y sistemas de control sanitario, salud del viajero y de niños que viajan, vacunas, etc. Incluso en las zonas de frontera los acuerdos en general son en torno a acciones de vigilancia y registros epidemiológicos.

Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez explican que:

Las asimetrías entre la globalización económica y la globalización social evidencian las desigualdades territoriales en salud ya existentes entre los países y la emergencia de nuevas demandas relativas a las necesidades de salud. Estas últimas derivan de los procesos de integración regional y precisan, debido a eso, adecuar los sistemas sanitarios de modo que ofrezcan respuestas innovadoras y resolutorias [...] Los procesos de protección social y de salud siguen circunscritos a los Estados nacionales. [...] Estudios realizados en el ámbito de la Unión Europea así como en el MERCOSUR evidencian las desigualdades existentes en ese terreno. Dichas desigualdades se expresan de formas más contundentes cuando ocurre el tránsito interno de la población entre los países de cada uno de los bloques. Las comparaciones y las búsquedas de los extranjeros dirigidas a una atención sanitaria más eficiente fuera de su país, a su vez, ocasionan dificultades en los sistemas de salud nacionales, ocupados con la demanda oriunda de los propios habitantes y aumentada con la de los países vecinos. (Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez, 2009: 51)

A este respecto, uno de nuestros informantes comenta estas asimetrías:

Acá hay un lío bárbaro, hay discriminación porque los paraguayos vienen acá porque no tienen especialistas. Pero acá se podría resolver muy fácilmente haciendo un acuerdo con la municipalidad de Encarnación o con el Departamento de Itapúa, *vamos a atender a todos los paraguayos y ustedes colaboren con el mantenimiento del hospital o gestionemos juntos una ayuda internacional*, si te ponés de acuerdo podés conseguir cualquier cosa. (Abinzano, marzo de 2010)

Un ejemplo, en Alberdi, frente a Formosa, no hay un hospital, pero sí en Formosa. Si una paraguaya cruza para tener su hijo en el hospital de Formosa, lo inscribe en la Argentina, cruza y lo inscribe en Paraguay y ya tiene la doble ciudadanía. Y eso pasa al revés también. (Abinzano, marzo de 2010)

Es frente a esta problemática que se han identificado acuerdos entre municipios de frontera o incluso, en algunos casos, acuerdos bilaterales. Así por ejemplo, en el acuerdo entre Brasil y Argentina suscrito por ambos países en 2005 y legitimado por Argentina en 2009 (Ley 26.523)<sup>20</sup> se incluye, entre otros derechos de los ciudadanos fronterizos, el “acceso a la salud”. Así también el acuerdo entre los municipios de Encarnación y de Posadas, o las medidas tomadas por otras ciudades:

Nuestra realidad es que los hermanos encarnaceños vienen a nuestros hospitales públicos y muchas veces los hospitales no dan abasto con nuestra propia ciudadanía para hacerse cargo. Por eso el FIMPER envió una resolución a la municipalidad de Posadas pidiendo que se haga algún convenio con Encarnación. La directora de calidad de vida de la Municipalidad informó la posibilidad de atender gratuitamente en los CAPS (Centros de Atención Primaria de la Salud) a las personas que vengan de Encarnación. Entonces ya hay un acuerdo.<sup>21</sup> (Claudia Gómez, integrante de la Comisión del MERCOSUR y de la Integración Regional del Concejo Deliberante de Posadas, Misiones, marzo de 2010)

Foz do Iguazú implementó una unidad de salud exclusivamente para atender partos de ciudadanas paraguayas, en las proximidades del puente internacional.

Existe una disposición municipal de buscar medios para atender la demanda proveniente de la situación de frontera [...]

Las autoridades sanitarias de Puerto Iguazú relatan que la demanda de los brasileros es pequeña, pero la demanda de paraguayos es grande, principalmente relativa a la atención primaria, alcanzando el 25% del total de la población atendida. Esta situación se asocia al hecho de que la atención es paga y a la inexistencia de algunos insumos o recursos que ni Puerto Iguazú ni Ciudad del Este poseen. (Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez, 2009: 56)

No obstante, Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez (2009: 53) destacan la importancia que tienen los acuerdos más amplios a nivel intergubernamental, ya que hacen a la agenda social del proceso de construcción de los bloques regionales:<sup>22</sup>

De manera que el apoyo a las experiencias diversas, que superen los problemas derivados de las desigualdades territoriales y del mantenimiento de fronteras administrativas, virtuales pero efectivas en la discriminación en el acceso a los recursos, ha de ser consolidado y evaluado en el contexto del sistema sanitario y considerarse como una **peculiaridad de la nueva ciudadanía** que se pretende construir en la Unión Europea y en el MERCOSUR (Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez, 2009: 56) (Destacado nuestro)

.....  
20 No hemos podido chequear el estado de este acuerdo en la legislación brasileña.

21 El acuerdo es solo para la atención primaria. No incluye otro tipo de prestaciones.

22 Estas autoras analizan la relación entre los acuerdos comerciales y las políticas de salud. Citan un estudio realizado en la Unión Europea que muestra que experiencias de integración consolidadas indican que la integración influye de modo intencional previsto y no intencional inesperado en las políticas de salud. (Ribeiro Nogueira y Pérez Jiménez, 2009: 53)

## • La experiencia del Foro Interparlamentario Municipal Permanente Encarnación - Posadas (FIMPER)

El 22 de mayo de 2006, en sesión plenaria realizada en Encarnación se aprobaron los estatutos que rigen el funcionamiento del FIMPER, una asociación de los organismos legislativos municipales de las ciudades de Encarnación y de Posadas. Está integrado por todos los concejales de la Junta Municipal de Encarnación y del Honorable Concejo Deliberante de Posadas. Desde el lado argentino, el FIMPER depende de la Comisión del MERCOSUR e Integración Regional de ese Concejo y tiene comisiones similares. Fue creado en 1995, y a lo largo de 11 años funcionó de manera intermitente. A partir de 2006 se abrió una etapa en la que comienzan a funcionar de modo permanente sus tres órganos estables: el Plenario, que reúne a todos los concejales en asamblea y cuyas decisiones son soberanas, un Consejo Ejecutivo y las Comisiones de Trabajo:

Nosotros tenemos un doble rol, somos parte del FIMPER, que es declarativo, pero también somos parte del órgano deliberativo, la Comisión de integración y el MERCOSUR. Entonces la recomendación del FIMPER ingresa por la Comisión y puede transformarse en una ordenanza, una resolución o comunicación municipal. (Claudia Gómez, Comisión del MERCOSUR e Integración Regional de Posadas, marzo de 2010)

El FIMPER tiene varios objetivos ligados a la integración –vecinal, económica, científica, política–; sus reuniones son tanto para unificar normativas como para encarar cuestiones ambientales comunes.

Así por ejemplo, en la Asamblea del 10 de julio de 2008 se aprueban 11 dictámenes de sumo interés para todos los habitantes de Encarnación y de Posadas, lo cual revela un intenso trabajo previo. Entre los temas aprobados, se destacan problemáticas relacionadas con el medio ambiente, la cuenca hídrica, la incorporación de la lengua guaraní como lengua oficial alternativa en todos los niveles educativos, el cuidado del puente y la coordinación entre las autoridades de salud pública. Al igual que en otras ciudades fronterizas, la tarjeta vecinal fronteriza ha sido objeto de discusión y reciente resolución. La unificación de normas para las infracciones municipales y la implementación de la enseñanza del guaraní en las escuelas de Argentina resultan cuestiones que han sido consideradas:

Con relación a la enseñanza del guaraní, en la primera del 2008, por iniciativa de los hermanos encarnaceños, pidieron que se incorpore de manera paulatina la enseñanza del guaraní, y en el 2009 se aprueba una ley en el concejo que establece la obligatoriedad de la enseñanza plurilingüe obligatoria en las escuelas primarias y secundarias, y entre las lenguas se incluyó el guaraní. Vemos cómo de alguna manera el pedido de aquella época se ha tomado en cuenta. (Claudia Gómez, Comisión del MERCOSUR e Integración Regional, Posadas, marzo de 2010)

Asimismo, en la Asamblea del 9 de octubre de 2009 el FIMPER declara de interés especial “la lucha por la erradicación de la problemática de la trata de personas” –tema que, por otra parte–, aparece como prioritario en la Unidad Temática de Género de la Red de Mercociudades:

Los concejales adherimos a la ley provincial, que adhiere a la ley nacional de trata. Y entonces quedamos habilitados para trabajar nosotros también con el tema. Los concejales presentan también una comunicación para que el ejecutivo firme un convenio de trabajo con el Ministerio de DDHH que tiene a cargo en la provincia la trata de personas. [...] Si bien desde el ámbito municipal es poco lo que se puede hacer [con relación a la trata de personas] el FIMPER pidió al ejecutivo municipal que instalara, como modo de prevención o de alerta, un cartel grande en la cabecera del puente que diga *En este país se combate el tráfico de personas*; para dar una señal intimidatoria. Algo así como decir *Cruzó en un lugar donde se controla y se está luchando contra ese problema*. (Claudia Gómez, Comisión del MERCOSUR e Integración Regional, Posadas)

Lo que buscamos ilustrar refiriendo algunos aspectos del trabajo que viene realizando el FIMPER es cómo puede la voluntad política de los gobiernos subnacionales definir medidas de integración que garantizan, más allá de los límites geográficos, experiencias más profundas de ciudadanía fronteriza y regional. La intención de replicar este instrumento así parece mostrarlo:

Yo creo que lo que estaríamos tratando de trabajar en la cuestión del MERCOSUR es que la gente conozca lo que es el MERCOSUR, qué significa hoy por hoy, allanar los caminos y las fronteras con los países vecinos y echar por tierra el mito tan internalizado de que *nosotros somos argentinos y ustedes de otro país*; es decir: hay que llegar a través del MERCOSUR a las localidades de cada provincia limítrofe, no solo en lo político y geográfico, sino también en lo cultural, en lo social-económico. Para lograr la verdadera integración regional primero vamos a necesitar todos los misioneros o los que vivimos en estas provincias, entender qué significa poder compartir no solo experiencias, sino toda una vida sin esas barreras políticas geográficas, que nos ponen de un lado o del otro. Los antagonismos que se han generado por lo cultural, lo idiomático, han impedido que esa interrelación se produzca. Con antagonismo me refiero a las diferencias que se suelen dar entre los países. La posición del concejal y de nuestro equipo es tratar de difundir el MERCOSUR en otros municipios, con un proyecto similar al del Foro que está instalado hoy en Posadas - Encarnación, en municipios que tienen tráfico fronterizo. Poder llegar e instalar distintos FIMPER en la región. Hay intenciones pero no se ha avanzado mucho aquí. Integración regional es compartir experiencias. Cuando nosotros trabajamos en esta comisión lo que hacemos es compartir experiencias y llevar proyectos en conjunto no solo con el MERCOSUR, sino también con otras provincias vecinas y hacer más fuerte nuestra presencia en el MERCOSUR con las provincias que de alguna forma están en la región. (Julio Andrés Martín, Secretario Comisión MERCOSUR e Integración Regional, Posadas, marzo de 2010)

## • Un antecedente histórico de integración “desde abajo”

La experiencia del Encuentro Fronterizo de Organizaciones Rurales de 1991 en Santo Cristo constituye un antecedente histórico, que nos fue referido por el Dr. Roberto Abinzano, antropólogo, actor y observador desde hace años, de los procesos de integración en la zona de Argentina, Brasil y Paraguay, en la entrevista que le hicéramos en marzo de 2010.

Nuestro informante es autor del libro *MERCOSUR. Un modelo de integración*, cuya primera edición data del año 1993, y es director del primer Centro de Estudios de la Integración Regional, de la Universidad de Misiones - CEPIL.<sup>23</sup>

En esta etapa temprana de 1991 hubo esbozos de construcción de un MEROCOSUR “desde abajo”: “hacer nuestra la integración”, declaraban las organizaciones sociales convocadas.

La creación del MERCOSUR generó inquietudes y reacciones de diversos actores regionales –sectores empresarios, organizaciones campesinas, intelectuales, sectores de la Iglesia– que comenzaron a plantearse interrogantes acerca de los impactos que tendría en esa región, conformada por Misiones y algunas provincias de Brasil y el Paraguay. Estas inquietudes se planteaban en una sociedad ya movilizada por el Tratado de Integración de 1986, entre Argentina y Brasil, que permitió que:

Se abrieran las compuertas herrumbadas de las fronteras y la cantidad y tipo de interacciones preexistentes se multiplicaran de una manera prodigiosa. De la noche a la mañana diferentes sectores iniciaron un conjunto de acercamientos, descubrimientos, cooperación, intercambios, etc. Y estos nuevos contactos también afirmaron, y recuperaron, antiguas relaciones y se desplegaron en todas las escalas y en todas las actividades sociales, culturales, laborales, comerciales, políticas, etc. (Abíznano, 1997: 8)

En esos años en que el MERCOSUR quedó atrapado en los límites que le imponían las políticas neoliberales de los gobiernos, cuando el MERCOSUR oficial (como lo mencionan varios documentos) se centraba en cuestiones comerciales y aduaneras, el Encuentro Fronterizo de Organizaciones Rurales, realizado en Santo Cristo, Brasil, del 22 al 24 de marzo de 1991, puede ser señalado como un hecho fundacional que da cuenta de que la realidad de los procesos de integración no era ajena a la gente y que los temas de debate incluían la participación ciudadana. Como dice Abíznano:

Debe destacarse que el tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur entró en vigencia en 1991, año en que se realiza el Encuentro, lo que habla de una gran capacidad de reacción, pero no debe olvidarse que las inquietudes de los sectores estudiados se remontan a los acuerdos Alfonsín - Sarney ya que, precisamente, el conjunto de relaciones entre Brasil y Argentina (Tratado de Integración, Protocolos, etc.) constituía el factor más significativo de perturbaciones y amenazas. (Abíznano, 1997: 25)

En este encuentro participaron delegados y representantes de organizaciones sindicales locales, regionales y extra-regionales y organizaciones de apoyo, ONG, universidades, partidos políticos, pastorales religiosas, movimientos y militan-

.....  
23 Según relata Abíznano el Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEPIL) se creó en 1984 en la Universidad Nacional de Misiones. Este centro intentó dar respuesta a demandas comunitarias que provenían de sectores muy disímiles: cámaras de comercio, instituciones oficiales, medios de comunicación, investigadores, docentes, estudiantes, industriales, funcionarios municipales, gremios, asociaciones culturales, etc., acerca de las problemáticas emergentes del MERCOSUR. Se trata de una “iniciativa precursora, ya que en 1983 nadie se tomaba muy en serio el tema de la integración y muchos solo lo concebían como una utopía lejana”. Este centro impulsó actividades de articulación entre la universidad y los sectores de la producción y el comercio, produjo una colección muy importante de documentos, libros y revistas especializadas, y entre las acciones precursoras es pertinente señalar la creación de un Programa Universidad y Municipios con el fin de asesorar a los ediles y técnicos del interior sobre los impactos de la integración.

tes de derechos humanos, movimientos ecologistas, cooperativistas, representantes aborígenes, etc. Aunque se destacó el liderazgo de dos sectores: la Central Única de Trabajadores (CUT) de Brasil y el Movimiento Agrario de Misiones (MAM):<sup>24</sup>

Lo cierto es que, desde los primeros contactos, los participantes, líderes o dirigentes de organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales, formularon el carácter “cupular” de la integración y la falta de participación de sectores, *quienes se hallaban en la mayor ignorancia respecto a los cambios previstos por las nuevas normas*. Se percibía al MERCOSUR como parte del mismo modelo económico neoliberal que se estaba implementando en los tres países con sus diferentes matices y grados de aplicación. Y para dar respuesta a esa integración, impuesta desde los gobiernos nacionales, se comenzó a pensar en la posibilidad de impulsar desde “abajo hacia arriba” un proyecto de integración alternativo que reflejara la situación concreta de sectores que estaban atravesando una situación de riesgo y que carecían de perspectivas alentadoras para aprovechar las oportunidades que la integración generaría. (Abíznano, 1997: 12)

Durante tres días, 40 organizaciones discutieron concretamente sobre la integración y sus consecuencias, como tema central, pero además, sobre una cantidad muy amplia de temas vinculados, tratados directa o indirectamente. (Abíznano, 1997: 24)

Los objetivos del encuentro fueron los de profundizar el conocimiento de la integración del Cono Sur; analizar los problemas comunes de los afectados por el programa de integración, especialmente en relación con los pequeños agricultores y trabajadores rurales, y elaborar propuestas, políticas y acciones concretas conjuntas entre las organizaciones rurales de los cuatro países. Se trataba de una propuesta de integración con participación de campesinos y trabajadores que pretendía rechazar el modelo de integración que se estaba imponiendo en los 90. Como señala Abíznano:

La integración nunca fue rechazada en sí, lo que se rechazaba y se rechaza es el modelo oficial que orienta a los Estados nacionales que trabajan activamente a favor de las grandes corporaciones transnacionales favoreciendo sus estrategias. (Abíznano, 2006: 2)

Los temas incluían la asimetría entre países; el rol secundario de Paraguay destinado a producir energía barata; la oposición a la construcción de represas, el abaratamiento de la energía para los consumidores de bajos recursos con el propósito de que éstos no subsidiaran a los grandes consumidores; la necesidad de crear un proyecto alternativo de educación

.....  
24 La organización, convocatoria y auspicio estuvo a cargo del Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/ CUT), la Comissão Regional dos Atingidos pelas Barragens do Rio Uruguay (CRAB), por Brasil. El Movimiento Agrario Misionero (MAM), Asociación de Pequeños Productores del Chaco (APPCH) y Asociación Correntina de Desarrollo Comunitario (ACODECO), por Argentina y la Coordinación General de Agricultores de Itapúa (CRAI), Asociación Independiente de trabajadores Rurales de Itapúa (ASIPAI) y la Unión Nacional Campesina (UNC), por Paraguay. La delegación de Paraguay contó con la participación de tres de sus más importantes asociaciones campesinas, CRAI, ASIPAI y UNC. Uruguay estuvo representado por sindicatos de la alimentación. La coordinación de estas organizaciones en la realización del evento contó con el apoyo del GEA - Centro de Formación y Asesoría Sindical de Rio Grande Do Sul y del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) filial Misiones.

Las organizaciones que participaron en estos encuentros conforman un conjunto heterogéneo en cuanto a sus objetivos y niveles de organización, así como en cuanto a las escalas en que operan. Desde pequeños sindicatos rurales locales hasta filiales de grandes organizaciones gremiales de alcance nacional y aun internacional; desde grupos de ecologistas y conservacionistas hasta representantes aborígenes, sin olvidar a los grupos de apoyo: organizaciones no gubernamentales, universidades, investigadores o técnicos independientes, militantes de partidos políticos regionales o nacionales, cooperativas, etc.

tendiente a contribuir a la integración de los pueblos de América Latina. Asimismo se abogaba por una auditoría de la deuda externa en materia de represas; la revisión de los protocolos sobre la cuestión energética; en particular, los tratados de Yacyretá, Itaipú y las indemnizaciones correspondientes. Por otra parte, se proponían boletines bilingües de información actualizada, dado que el bilingüismo estaba recomendado para todas las publicaciones; la promoción de encuentros de artistas y trabajadores de la cultura; la divulgación del relatorio de la reunión y la producción de un video para su difusión. Además, se requería información a los gobiernos sobre productos y productividad por regiones y micro-regiones, con el objetivo de acompañar las conclusiones con los trabajos de los asesores jurídicos de la CUT, quienes habían hecho estudios comparativos. Se planteó la cuestión de contar con asesoramiento sobre los protocolos firmados, dado que, en ese momento, tenía más peso el tratado de integración Argentina - Brasil, y finalmente se propuso el estudio del comportamiento de los grandes grupos monopólicos agroindustriales, como Bunge y Born. (Abízano 1997: 26)

En el Encuentro Fronterizo de Organizaciones Rurales de 1991 se aprobó la Declaración de Santo Cristo, que puede ser considerado como una “carta magna” de la integración regional.

Nosotros, los representantes de las entidades y trabajadores abajo firmantes, reunidos en el Encuentro Fronterizo de Organizaciones Rurales en los días 22, 23 y 24 de marzo de 1991 en Santo Cristo, Rio Grande do Sul, Brasil:

Discutimos las propuestas, acuerdos y protocolos de Integración firmados por los gobiernos y empresarios de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, celebrados sin la participación o consulta a los trabajadores que son los que más directa y violentamente sufren con las medidas acordadas entre las elites.

Proponemos que todo lo que se acuerde al respecto de la integración entre los cuatro países sea discutido de la forma más amplia y democrática, en particular por aquellos sectores de la población que más directamente son afectados.

Lo que pretendemos es hacer real la integración entre los pueblos, no sólo del Cono Sur, sino de toda Latinoamérica.

Nuestra propuesta es fraterna, la de ellos es mercantil. (Citado por Abízano, 1997:1)

Según el autor, al Encuentro le sucedieron una serie de acciones, entre ellas una movilización en San Javier el 12 de octubre de 1991, a la que asistieron unas 4.000 personas. La Aduana argentino-brasileña tuvo que abrir un horario de refuerzo especial y lo mismo ocurrió con la sección de Migraciones: seguramente nunca se habrá verificado un cruce de lanchas y balsas de tal magnitud. Algunos intendentes apoyaron el evento y proporcionaron facilidades para el traslado de la gente con la consigna de “Hacer nuestra la integración”. Otros encuentros importantes se llevaron a cabo con posterioridad y son la prueba de la continuidad de la Red; entre ellos: el Encuentro de Organizaciones Campesinas y Agrarias del Cono Sur en Asunción de 1992 y el Seminario Agrario del Cono Sur de Roque Sáenz Peña, Chaco, Argentina, de 1996. (Abízano, 1997: 31)

La red de organizaciones conformada poseyó instancias organizativas, un alto grado de espontaneidad en sus orígenes, y atravesó a lo largo del tiempo distintas vicisitudes, sin que esto haga perder la convicción en sus miembros de la necesidad de integración y cooperación regionales:

Los cuadros más activos se volcaron de lleno a la política local, municipal o provincial, estadual o nacional. Las luchas nacionales produjeron una fuerte atracción centrípeta hacia el interior de las luchas nacionales. Pero las relaciones entre las organizaciones no desaparecieron, se mantuvieron con un bajo perfil, bajo la responsabilidad de los núcleos más fuertes, que ya tienen incorporados en sus objetivos la integración y la necesidad de cooperación internacional/ regional. (Abinzano, 1997:31)

## • “El punto sólido”

Hoy y ayer, desde su creación, el MERCOSUR resulta un referente presente e ineludible de todos los procesos de integración, y aunque haya sido inicialmente pensado sólo en su dimensión comercial, “se ha convertido en una especie de clave mediante la cual estamos obligados a analizar las nuevas situaciones” (Abinzano, marzo de 2010). Una clave que no debe dejar de lado el rol que tienen las fronteras, que:

Son verdaderos campos de fuerza en los cuales se librarán en el futuro algunos de los combates decisivos en la construcción de una identidad del bloque que respete el multiculturalismo, tanto nacional como el de las diferentes regiones de cada uno de los países. (Abinzano, marzo de 2010)

En una región de frontera se puede observar que la ciudadanía nacional y una ciudadanía supranacional no solo no son extrañas u opuestas, sino que son complementarias y reales. Y si una ciudadanía regional necesita una base material sobre la cual sostenerse, resulta evidente que allí existe un sustento ambiental, histórico, económico y cultural fructífero para ello:

La integración no es una abstracción utópica sino una praxis tangible, algo caótica, densa, poblada de esperanzas y temores, pero en todos los casos, sintetizada en vectores que apuntan hacia un futuro común irrenunciable. (Abinzano, 1998: 12)

Si de modo tradicional las fronteras sirven para limitar, separar, bloquear, impedir, hoy su papel se tiene que invertir: deben servir para unir, cooperar, integrar y complementar. Así es posible que ese nuevo rol otorgue a estos espacios un protagonismo nuevo para una opción local y regional de desarrollo, al menos mientras las fronteras tengan un valor estratégico particular, es decir, durante el largo proceso que -hipotéticamente- conducirá a la implantación total del MERCOSUR. (Abinzano, 1997: 34)

Para culminar este apartado, y a modo de ilustración, transcribimos parte de un extenso testimonio de un funcionario del gobierno provincial misionero, Enrique Gross, que de manera directa y precisa verbaliza muchos de los sentimientos e ideas que dibujan el rostro de este vivir en la frontera. Sus observaciones y su conceptualización, aparentemente espontánea, de las regiones fronterizas como “espacios sólidos” en donde se cuaja la ciudadanía, constituyen una síntesis clara de aquellos aspectos que pretendimos identificar como insumos que alimenten la reflexión sobre ciudadanía regional:

Sólo puedo dar una visión personal en base a mi experiencia como ciudadano de mi provincia, de mi país, de mi pueblo, y como funcionario, no puedo dejar de ser crítico. Es muy difícil construir una ciudadanía del MERCOSUR,

cuando para nosotros, la mayoría en mi provincia, nadie sabe el contenido del MERCOSUR. Ciudadanía ¿de qué?... si para cruzar al otro lado te ponen todos los requisitos, tenemos las mismas trabas que para ir a otros lugares.

La vida cotidiana es riquísima pero, si vamos a poner los puntos sobre las íes, el MERCOSUR le puso trabas a la integración. Cuando uno recorre una provincia como la nuestra, que tiene una situación geopolítica que por naturaleza se ve forzada a integrarse porque los tenemos al otro lado, de los 1.050 km de límites, 960 internacionales, 600 con Brasil y 300 con Paraguay, la integración es forzosa, nuestras actividades, a los dos costados, hay integración, nuestras familias, nuestros parientes, son nuestros vecinos. Desde que quisieron regular eso, como si fuera un bloque, entorpecieron más la integración: tenemos una seria dificultad con el turismo en Iguazú, tenemos una pelea de nuestros beneméritos organismos nacionales, migraciones, los que hacen control en los puentes, ponen tres casillas para control y cuando la afluencia de turistas es de a cientos y si vienen un domingo a pasear a Iguazú del lado nuestro a las Cataratas, o vienen a hacer compras y tienen que hacer una hora de cola, entonces se vuelven. No van a hacer una hora y media de cola porque no se ponen de acuerdo en facilitar el cruce. Otro ejemplo en la actividad económica: si uno se quiere asociar con un vecino de enfrente para hacer una empresa en conjunto es imposible porque si querés exportar algo, para hacer la liquidación de las divisas vía Banco Central, mi vecino que está a 500 metros, si quiere comprar una cosa que supere cierto valor tiene que mandar las divisas vía Banco Central. Entonces eso termina favoreciendo lo que se llama el trámite abreviado, o simplificado de importación - exportación. Es que la realidad supera a las normas. Es así de sencillo. Es la deficiencia de las normas de no poder actualizarse y acompañar la realidad y permitir que las cosas se desarrollen adecuadamente. El comercio regional que siempre se realizó en moneda local.

Las dificultades... es la división... que uno se va a Bernardo Irigoyen y la frontera es esto: una línea que ni se ve. Ahí hay tres ciudades que confluyen en frontera seca, es muy cómico, a 100 metros de Migraciones, Aduana y arriba no hay nada, un cordón. Hay vecinos que están de este lado y abren la puerta y pisan Brasil o al revés, hay gente que me decía *yo tengo mi casa en Argentina y mi patio en Brasil*. Y depende... hoy tomo el mate en Brasil o en Argentina, va a hacer las compras de un lado u otro; ahí sí hay un ejercicio de ciudadanía, de ciudadanía regional, no ciudadanía en términos políticos, pero sí ciudadanía concreta, porque hay una realidad regional de integración, Bernardo de Irigoyen, Dionisio Cerqueira (Santa Catarina) y Barração por el estado de Paraná. Hay un límite político, nada más. Es el único, pero el resto es también una sola cosa integral.

Acá hay integración real. En la zona frontera con Brasil te dicen eu seu de Argentina, y te muestran el DNI y hablan el portuñol, por la penetración cultural de Brasil que hace décadas que tiene la televisión abierta por aire, que llega a todo Misiones y nosotros no tenemos ninguna televisión, recién ATC está poniendo la primera antena. Hay interacción por encima de todo, siempre hubo, hay y va a haber integración y la sigue habiendo, no porque los Estados la orientan; los Estados no usaron ese potencial, más bien lo bloquearon en parte. [...] Nosotros tenemos integración, en Misiones, como también la tiene Formosa, con Clorinda, la tiene Corrientes en parte... lugares donde hay una integración más palpable que todavía el MERCOSUR no la vio y esa es la crítica que nosotros hacemos al MERCOSUR. Hay un MERCOSUR previo, un MERCOSUR de integración que no lo vieron, se olvidaron de que hay una

cuestión ahí abajo, que es la de todos los días, que va a ir más lejos, más allá de todos los presidentes y los que estén, que es la realidad de los vecinos, que es la que nos toca a nosotros. En el discurso **estamos en el mapa geopolítico pero no estamos en el discurso del MERCOSUR**. No aparecemos. No existimos, No nos tienen en cuenta. Ni para consultarnos ni para hacer cosas. **Si hay un eje geográfico del MERCOSUR, le aseguro que nosotros estamos cerca.**

[...] Aquí vienen los Sin Tierra de Brasil, entran brasileños cortando el monte, plantando el tabaco y esa es nuestra realidad. No lo veo como ajeno. Vienen empujados por las políticas de la zona productora del sur, donde hay muchos latifundios... ¿Qué es lo que ven? ¿Y qué hacen? No tienen tierra y se meten. Eso es integración. Hay una realidad de integración. Tenemos ciudadanos de otros Estados que vinieron y que sin ningún trámite ni tratado del MERCOSUR, se metieron en el monte, le prendieron fuego, plantaron tabaco y viven del tabaco. Y le venden tabaco a las empresas internacionales y no tienen los papeles de las tierras. Y tienen hijos en los hospitales misioneros y van a la escuela y tienen documentos argentinos.

Nosotros en las cuestiones que son provinciales tenemos acuerdos con todos los gobiernos, excelente relación, tenemos acuerdos con la gobernación de Misiones, con Itapuá, con Paraná, con Río Grande do Sul, con Santa Catarina, para el desarrollo del turismo y múltiples temas. Con lo que está en nuestra esfera, tenemos relaciones excelentes, sólo dificultadas por el gobierno nacional, pero no porque quieran poner dificultades, sino por las trabas burocráticas nacionales y por la lejanía de los funcionarios que no ven esa realidad, que lo tratan como si fuera un problema Buenos Aires - Brasilia. No ven la inmediatez del problema.

Hay tránsito fronterizo en algunos lugares, acuerdos en algunos lugares para el paso de las personas, pero no en todos lados. Hay dificultades por eso de la seguridad nacional, pero si quieren pasar drogas no la pasan por los lugares de paso oficiales. Hay modos de vida de la frontera. ¿Usted fue a la placita? ¿Qué hay ahí? ¿La AFIP no ve eso? ¿La aduana no ve? Entonces ¿por qué controlan el puente? Si ellos mismos van a comprar.

**La realidad supera a las normas por lejos, por muy lejos.** Y la visión del MERCOSUR no tiene nada que ver con estas realidades. No se ocupan del sujeto, del habitante. Si uno ve los distintos estadios cuando comienzan a integrarse y se habla de la circulación de bienes y personas, acá de las personas muy poco se ha avanzado. Ni hablar de poder trabajar en un lado u otro. Entonces no se puede hablar de ciudadanía. [...]

Si parte de la construcción de la ciudadanía tiene que ver con el acceso del sujeto a servicios básicos dentro de una ciudad, por parte del Estado, a servicios económicos pero más sociales, como es el acceso al agua y a cloacas, en Bernardo de Irigoyen y Dionisio Cerqueira y Barração hay un proyecto desde hace 6 o 7 años que tienen presentado los dos *prefeitos* de Brasil y el intendente de Argentina, de una sola red de agua potable y cloacas porque tienen serios problemas de las dos cosas. De que lo financien, nunca le dieron bolilla. Hay estudios técnicos. Más integración que eso. Y tiene los desafíos... Supongamos que se consigue hacer esta obra ¿Quién va a ser el dueño? ¿Quién la va administrar? ¿Cómo se va a facturar? Si no logramos que la gente tenga agua potable... este es el gran desafío

del MERCOSUR ¿o acaso por las barreras de este tipo, tenemos que duplicar o triplicar la infraestructura del servicios? ¿No lo podemos hacer juntos?... por la escala, por eficiencia. Sin embargo ni siquiera esto ha trascendido del ruido que hicieron los *prefeitos* y los intendentes. Esta es la gran distancia entre el MERCOSUR real, que es donde podría estar el motor del desarrollo. Es donde hay que pararse en el punto sólido, y desde ahí, construyamos desde ahí el MERCOSUR. Si queremos construirlo desde arriba, no se va a dar la integración ni vamos a construir ciudadanía MERCOSUR con ese tipo de barreras que no se dan en la frontera. (Enrique Gross, Jefe de Asesores de la Gobernación, provincia de Misiones, marzo de 2010)

# Capítulo 2: EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA REGIONAL EN MERCOCIUDADES

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo brindar una aproximación a las iniciativas que en el ámbito de la Red de Mercociudades se vienen desarrollando a propósito de los temas que nos ocupan, de integración y ciudadanía regionales. Se trata de una aproximación, dado que el número de ciudades que integran la Red, la cantidad y diversidad de actividades que se desarrollan en el marco de las Unidades Temáticas (catorce en total, cada una de las cuales articula un número amplio de ciudades), hace imposible incluirlas a todas y presentar en el marco de este estudio diagnóstico un análisis exhaustivo sobre las potencialidades y prácticas a las que dan lugar los distintos proyectos o programas.

Sin embargo, y a los fines de delinear el rol de la Red, se ha seleccionado un conjunto de documentos -proyectos, planes de trabajo de las Unidades Temáticas, Actas del FCCR, entre otros- que ilustran el papel de lo local en la construcción de regionalidad y ciudadanía.

En un artículo publicado en 2007, Daiana Ferraro y Jorge Rodríguez se preguntaban si Mercociudades, con el enorme crecimiento que había alcanzado, había contribuido a construir ciudadanía mercosureña y si la agenda regional se viene construyendo en interacción con la ciudadanía:

El accionar consecuente, serio y propositivo de Mercociudades logró consolidarlo como un actor regional, reconocido por los distintos actores, principalmente por los gobiernos locales, lo cual permitió el crecimiento exponencial de la Red. Ese proceso hizo que Mercociudades surgiera como un interlocutor y fuera portador de la voz de lo local en la integración regional. Luego de doce años de actuación nos surgen algunos interrogantes, que sin ánimo de agotar el debate, nos parecen pueden explicar el rumbo que tomó la Red y hacia dónde se dirige. Por eso creemos pertinente realizarnos algunas preguntas, tales como: ¿Es Mercociudades un referente regional? ¿Contribuyó a construir una Ciudadanía Mercosureña? ¿Qué beneficio generó o genera Mercociudades para los ciudadanos? ¿La Agenda regional se construye en comunicación y desde la comunicación con los ciudadanos? (Ferraro y Rodríguez, 2007: 32)

Pareciera ser que, a la luz del análisis del material seleccionado, la ciudadanía regional así como la integración –una integración que incorpore las dimensiones social y cultural– es uno de los objetivos a ser alcanzados, sustentado en los lazos históricos y la comunidad de intereses existentes entre las ciudades de la Red, y acrisolado con la visión de un proyecto político regional, basado en valores de equidad y justicia.

Por otra parte, en los documentos analizados aparece la idea de que la construcción de un “nosotros regional” requiere que se profundice el proyecto de integración económico y social. Son, en primera instancia, los procesos de integración en el sentido más lato, los que constituyen las bases del acceso a y del ejercicio de la ciudadanía social que el proyecto MERCOSUR sostiene. El ex intendente de Morón y ex Secretario Ejecutivo de la Red de Mercociudades, Martín Sabatella, señala:

No tenemos dudas de que en la solidez de vínculos intensos y duraderos de este “nosotros” llamado MERCOSUR se encarna la posibilidad de edificar la Patria grande y justa que soñaron Bolívar, San Martín, Artigas y O’ Higgins. (Sabatella, 2007: 16)

Asimismo es mayoritario que consideren que, en las actuales circunstancias, solo es posible alcanzar esta integración si se fortalece la región:

Ninguna comunidad aislada puede enfrentar la cruzada de proponer herramientas sólidas de desarrollo nacional y regional [...] Es necesario profundizar el MERCOSUR, promoviendo acciones políticas comunes a favor del desarrollo, impulsando los derechos sociales, la protección del medio ambiente, el respeto a las identidades nacionales y el fortalecimiento de la democracia participativa. (Miguel Lunghi, 2007: 14)

Ahora bien, en los discursos de los funcionarios, el espacio local adquiere relevancia, como espacio en donde las demandas y necesidades de la gente pueden expresarse de manera directa, y en donde los gobiernos asumen un rol activo en la gestión de políticas públicas que garanticen derechos:

Hacer ciudad no se trata nada más que de intervenir en el espacio físico de nuestros distritos. Hacer ciudad es promover y ser protagonistas **de la construcción de ciudadanía para que todos los habitantes de estas comunas puedan acceder a los mismos derechos y las mismas oportunidades**. Hacer ciudad, para quienes tenemos en este momento la responsabilidad de gobernar estados locales, es sinónimo de poner a estos estados como motores y garantes de un crecimiento con equidad, que incluya a todos los actores sociales, económicos e institucionales **que habitan el territorio**. (Sabatella, 2007: 16)

Otra de las cuestiones relevadas corresponde al criterio de que es a través de la consolidación de una identidad común por medio del conocimiento de las culturas parte y de la elaboración de símbolos de identificación como se puede cimentar la ciudadanía regional. Escriben Ferraro y Rodríguez (2007):

En este campo resulta por ende relevante el poder propiciar fuertemente las instancias y espacios de intercambio cultural y social entre las ciudades del MERCOSUR y por sobre todo la capacidad y potencialidad que debemos presentar para publicitarlas. Todas las manifestaciones artísticas en cualquiera de sus formas contribuyen a ese doble reconocimiento de identidades. Existe al respecto un gran desconocimiento de la cultura del otro y por ende grandes ausencias en la construcción de una identidad común. La región no ha podido construir símbolos que la identifiquen de forma duradera y esto conspira también contra la identidad regional. (Ferraro y Rodríguez, 2007: 32)

En el camino de dar respuestas a estos desafíos, Mercociudades se ha trazado una agenda que incluye múltiples iniciativas en el campo de la integración productiva, la integración fronteriza, la integración cultural impulsando también la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR, y la insistencia en una mayor apertura dentro de la institucionalidad del propio MERCOSUR.

En la XIII Cumbre de Mercociudades, realizada en Canelones en 2008, aparece de modo claro como tema de agenda la ciudadanía regional. La Cumbre se realiza bajo el lema “Integrar ciudadanos, integrar ciudadanas, integrar ciudades, integrar naciones”, poniendo de manifiesto en los conceptos las premisas que orientaron el debate:

**Integrar ciudadanas/os:** pone de manifiesto la voluntad de los gobiernos locales en desarrollar políticas públicas que permitan la inclusión social, la participación, la construcción conjunta y el pleno ejercicio de los deberes y derechos que sustentan **una ciudadanía regional**. **Integrar ciudades:** nos refiere al protagonismo de los gobiernos locales como estructura del Estado más próxima al ciudadano, con capacidad para vincular lo local con lo regional y lo global. El fortalecimiento de la institucionalidad local en el MERCOSUR posibilitará por tanto mejorar la capacidad de propuesta y la gestión de políticas públicas locales, hacia la profundización de la integración en el territorio que debiera orientarse hacia la planificación e implantación de infraestructura física, la conectividad de los transportes, la integración productiva, el diálogo social. **Integrar naciones:** para compartir soberanía, para **ampliar el concepto de ciudadanía** en oposición a los miedos de “ceder ciudadanía”. Compartir valores, en el respeto por el otro, por el diferente, para potenciar el intercambio cultural, social y político, que nos hará más grandes y competitivos para insertarnos en el mundo. Integrar naciones para flexibilizar fronteras, para compartir desarrollo y progreso, para que la realidad fronteriza sea un elemento de unión y no de separación en la construcción de un destino común.

Así por ejemplo, algunos proyectos de la Red, como también diversas iniciativas en el marco de las Unidades Temáticas:

Intentan bajar a tierra esos lineamientos. Esa es una de las preocupaciones de la STPM, que esos lineamientos se transformen en acciones. [...] Decir que eso contribuye a generar ciudadanía regional, muchos te dirían que es un granito en el desierto, pero hay muchos actores trabajando en ese sentido. (Jorge Rodríguez, entrevista, mayo 2010)

[Hubo] discusiones en Canelones y en Rosario sobre ciudadanía. [...] en las actas de la Unidad Temática de Cultura los Secretarios de Cultura propusieron un seminario sobre economía de la cultura y circulación de los bienes culturales en la discusión sobre bienes culturales [...] [aquí] hay una dimensión de ciudadanía regional. En la Unidad Temática Desarrollo Económico Local, si hacemos un análisis de sus acciones y pensamos que hay una feria de economía solidaria y hay una organización de un banco de experiencias de comercialización de productos de tal área de la producción, lo podemos vincular con los derechos de los consumidores en la región, con la circulación de información. Yo creo que por ahí es por donde se ponen en acto los grandes lineamientos políticos en este tema (Mayki Gorosito, entrevista, mayo 2010)

## • Los principales proyectos en curso en la Red confluyen en la construcción de integración y ciudadanía:

1. El proyecto “Integración fronteriza en el MERCOSUR”, coordinado por la Intendencia Municipal de Canelones, Uruguay, se propone “definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza”, alentando “un proceso de mutuo conocimiento, buscando localizar los problemas y oportunidades”, para “implementar políticas locales de integración en un marco de definición entre los países de la región”. (Mercociudades, Informe de Gestión 2008-2009).

En el marco de este proyecto se realizó el Primer Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina - Brasil - Paraguay en Ciudad del Este, Alto Paraná, Paraguay, los días 29 y 30 de abril de 2009, con el objetivo de promover un diálogo entre los niveles institucionales de los tres países y los actores territoriales, para fomentar y mejorar las relaciones en materia de cooperación transfronteriza.

Otra de las actividades realizadas ha sido el Seminario-Taller “Integración y cooperación Transfronteriza en el MERCOSUR”, en setiembre de 2009, que culminó con la presentación de un documento que expresa sugerencias de políticas públicas en esta materia. Contó con la participación de especialistas en cuestiones fronterizas, técnicos, universitarios, intendentes y ex intendentes de Uruguay y de la región, entre otros, con experiencia en el abordaje de las problemáticas de frontera y en el desarrollo de proyectos que representan buenas prácticas de cooperación transfronteriza. Se abordaron temas como la cooperación interregional y transfronteriza, la experiencia del MERCOSUR, América Latina y algunos países europeos (España - Francia).

Recientemente se ha participado del Seminario Internacional Permanente de Universidades e Integración Fronteriza, Encuentro de Pro-Rectores de Extensión de Universidades de Fronteras del Brasil en la ciudad de Pelotas, Brasil (abril 2010) que reunió a destacados académicos y especialistas en temas de integración fronteriza. En la convocatoria a este Seminario se expresa con claridad qué sentido reviste la priorización de la integración fronteriza.

São válidas e necessárias as iniciativas para modificar a cultura difundida no passado, na qual a fronteira era um “espaço-problema” para uma nova concepção que privilegia a região como um espaço pleno de oportunidades para a valorização da cidadania e para o crescimento econômico e social, como destaca o Programa de Reestruturação e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministerio de Integração Nacional (PRPDF).

2. El proyecto “Derechos Humanos, Estado y Sociedad Civil: construcción de ciudadanía”, coordinado por el Municipio de Morón (Comisión de Derechos Humanos de la Red de Mercociudades), asociado al Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, que reúne a organizaciones de DDHH de la región, se inscribe en la construcción de ciudadanía en una perspectiva de derechos humanos y regional. Su meta principal es:

La construcción de ciudadanía regional con cultura de derechos humanos, a través de la creación y el fortalecimiento de los espacios institucionales locales que promuevan la participación y el protagonismo de las organizaciones

de la sociedad en la incidencia en la agenda de DDHH del MERCOSUR. (Proyecto DDHH, Estado y Sociedad Civil: construcción de ciudadanía, 2010)

El lanzamiento oficial de este proyecto se realizó en abril de 2010 en el Municipio de Morón. Se trata de una propuesta que reúne una serie de estrategias e instrumentos en torno a cuatro ejes fundamentales: difusión y promoción, capacitación, investigación y coordinación regional.

En este sentido el proyecto se propone: promover y difundir los Derechos Humanos, así como los valores de la educación para la paz, el respeto, la libertad, la equidad y la defensa por la identidad; involucrar y articular a las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los DDHH, para una participación activa en ámbitos de decisión y seguimiento, de construcción de ciudadanía, así como en la identificación de distintas formas de vulneración de los DDHH; crear y fortalecer los espacios institucionales de los gobiernos locales para el desarrollo y la articulación de políticas públicas en la temática; promover la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil para generar los consensos en la comunidad para la transformación del espacio público de la democracia y el rescate y revalorización de la memoria colectiva.

Las principales actividades abarcan, entre otras en el eje de Difusión y Promoción: la edición de publicaciones informativas y de opinión; la realización de campañas de comunicación en la vía pública, en 19 ciudades participantes activas del Proyecto; la puesta en marcha de actividades de sensibilización, generando un calendario regional de efemérides de los DDHH y reforzando aquellas que definan rasgos de identidad local y regional; la convocatoria a concursos artísticos, a partir del fomento de la creación artística local y regional en el total de miembros de la Red; la conformación de un archivo de obras artísticas provenientes de todas las ciudades de la Red; la realización de festivales itinerantes artísticos culturales de sensibilización.

En el eje de Capacitación se prevé el desarrollo de una plataforma interactiva, seminarios y foros; la articulación de instancias de participación/reflexión sobre los derechos y obligaciones de la ciudadanía, la identidad y la memoria, para la detección y prevención de violaciones a los derechos fundamentales; una propuesta pedagógica regional en torno a los DDHH para capacitar a la población de referencia, en el uso de las TIC y la promoción de los DDHH a nivel local; el desarrollo de propuestas educativas con la producción de materiales pedagógicos, talleres para capacitadores en DDHH (educación no formal); la ejecución de talleres sobre construcción de ciudadanía locales e itinerantes con temáticas particulares (comunicación comunitaria, el Estado y los grupos vulnerables género - juventud - niñez - diversidad - discriminación - adultos mayores - pueblos originarios etc., el Estado como garante de derechos fundamentales, obligaciones y responsabilidades); la generación de políticas públicas en salud, vivienda, trabajo, educación, identidad.

En el eje de Investigación, el estudio, implementación y seguimiento del Proyecto; el relevamiento de la situación local y los Derechos Humanos y la elaboración de diagnósticos.

Por último en el eje de Coordinación Regional, la realización de encuentros de trabajo entre los socios del proyecto; la articulación con las instituciones del MERCOSUR y las organizaciones de la sociedad civil, nacionales y regionales, exis-

tentes o que se creen durante el desarrollo de este proyecto; la constitución de un equipo de referencia regional multidisciplinario, y la consolidación de la Casa de la Memoria y la Vida ubicada en el Predio Quinta Seré, como espacio regional para la capacitación y el encuentro que sea referente en la temática de los DDDH.

**3.** El Proyecto “Innovación y Cohesión Social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas” (INNOVA) es un proyecto de Mercociudades y la Unión Europea que se inscribe en la línea de construcción de ciudadanía regional. Comenzó en marzo de 2009 y se desarrollará a lo largo de tres años y medio. Se extiende a todas las ciudades integrantes de Mercociudades (213 gobiernos locales del MERCOSUR) e incluye a gobiernos locales de países asociados al bloque. Innovación y cohesión social (IN) se orienta a analizar la temática de la ciudadanía regional desde las distintas dimensiones que la constituyen, teniendo en cuenta asimismo la evolución temporal y conceptual de la noción. Algunos de los derechos y deberes incluidos en el concepto de ciudadanía regional son:

El derecho a la vivienda nos refiere al derecho a la ciudad, inmerso en un espacio público como condición básica para la existencia de ciudadanía. Así como un espacio público de calidad es un derecho humano fundamental; derecho a la movilidad, a la calidad de vida, etc.

El derecho a la educación nos refiere al derecho a una formación continua. El derecho a la asistencia nos refiere al derecho a la salud y a la seguridad. El derecho al trabajo nos refiere al derecho al salario o a la renta básica. El derecho a ser ciudadanos libres, nos refiere al derecho a la diversidad y a la inclusión social en la región. [...] La promoción para alcanzar los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) desde los gobiernos locales, coordinados a nivel regional, es una política pública que contribuye a construir el sentido de ciudadanía regional. ([www.inmerco-ciudades.org](http://www.inmerco-ciudades.org))

Prevé además que los participantes de las capacitaciones formulen proyectos en torno a cinco temáticas: integración productiva regional, ciudadanía regional, inclusión social, participación y equidad de género, cooperación público/privada y Objetivos de Desarrollo del Milenio

**4.** Proyecto “Laboratorios de Políticas Locales”, coordinado por la ciudad de Neuquén, que realizará un relevamiento sobre las experiencias de descentralización y participación ciudadana y los espacios de capacitación, para que las ciudades puedan llevar adelante el proceso de descentralización. Este proyecto está en su primera etapa de implementación y tiene como objetivos específicos: sistematizar las experiencias de participación ciudadana, particularmente los presupuestos participativos que promueven la democracia participativa; facilitar el intercambio técnico y de conocimiento entre diferentes gobiernos locales de Mercociudades, con la participación de redes latinoamericanas y europeas, y crear un banco de datos sobre avances de la asistencia técnica, herramientas, mecanismos, estrategias, metodologías y modelos de gestión.

## COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Mercociudades ha generado una serie de herramientas de comunicación, entre ellas, la página web que incluye información sobre las actividades de los diferentes espacios de la Red, las Unidades Temáticas, el FCCR, las publicaciones, los informes de gestión y las cumbres.

La ciudadanía tiene que estar informada. No se puede reclamar un derecho que no conocés que tenés. Tenés que saber que existen. Entonces la ciudadanía tiene que saber que existen. Lo primero es conocer, informar. Intentamos generar herramientas de Mercociudades para que esto suceda. En la **web** hay boletines, publicaciones, revistas, todo lo que podemos. (Jorge Rodríguez, entrevista, 2010)

Algunos de los medios de difusión y las publicaciones digitales y gráficas de Mercociudades son los sitios [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org) y [www.inmercociudades.org](http://www.inmercociudades.org); la Revista *Diálogo* de la Secretaría Ejecutiva; los Informes Anuales de la Secretaría Ejecutiva y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades; los libros sobre los Seminarios Internacionales *Políticas de integración regional, experiencias exitosas en el MERCOSUR* y *La mirada local: los desafíos de la integración regional en el MERCOSUR*. Asimismo cuenta con una Hoja digital, que incluye actualizaciones y novedades y el Boletín trimestral del Proyecto Innovación y cohesión social. El mismo proyecto ha publicado la Revista *InForma* N° 1 sobre el tema “La integración regional y los gobiernos locales en el MERCOSUR. Estudio Situacional”.

No obstante, dado que el sitio web constituye el principal medio de información y comunicación de esta Red, y teniendo en cuenta que, según los funcionarios de Mercociudades, una de las dimensiones sobre la que se sostiene el proceso de una ciudadanía regional es la participación y concientización del ciudadano común, es importante considerar que debería ajustarse el diseño de la página para que prevea destinatarios más amplios y no solo los propios integrantes de la Red, dado que una parte importante de la información está destinada a la articulación entre las ciudades miembro y a la capacitación interna. Por ejemplo, el material de apoyo producido para la difusión educativa de contenidos vinculados al MERCOSUR y la ciudadanía mercosureña no aparecen destacados o formando parte de un link que reúna material audiovisual, visual e insumos textuales, que se ofrezcan a la comunidad en general.

Sin embargo, la Red ha contemplado en otros frentes, la relación y articulación con organizaciones de la sociedad civil:

[Para] Mercociudades [este] es un tema que definió estratégico en el año 2003 la Cumbre de Montevideo, donde se define trabajar con la sociedad civil y abrir la Red. Eso está en las Actas de la IX Cumbre. Ahí se empieza un trabajo y se firma un convenio con la PMSS en el que hay una intencionalidad de trabajo lo más amplio posible con la sociedad civil, que se consolida dos años después con un acuerdo con PMSS en Santo André. El PMSS es un aliado y una organización privilegiada. [...] ¿Qué pasa con las ONG de PMSS? Tienen por lo menos la intencionalidad de un trabajo regional, que para nosotros es un avance, porque muchas ONG ni se plantean el trabajo regional. Nosotros con el proyecto IN llamamos a ONG y gobiernos locales para las capacitaciones, muchas ONG se presentan

y no tienen nada de regional. Hay por lo pronto una intencionalidad de Mercociudades de abrirse a la sociedad civil y el proyecto IN es un ejemplo. Las convocatorias han ido en aumento y las ONG han ido en aumento en cuanto a participación. (Jorge Rodríguez, entrevista, mayo 2010)

## LAS UNIDADES TEMÁTICAS: APORTES Y DESAFÍOS

La Red de Mercociudades está coordinada por una Secretaría Ejecutiva y organiza sus actividades a partir de catorce Unidades Temáticas: UT de Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS), UT de Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal, UT de Ciencia, Tecnología y Capacitación (UTCT), UT de Cooperación Internacional, UT de Cultura, UT de Desarrollo Local, UT de Desarrollo Social, UT de Desarrollo Urbano, UT de Educación, UT de Género y Municipio, UT de Juventud, UT de Planificación Estratégica, UT de Seguridad Ciudadana y UT de Turismo.

Cada una de ellas lleva a cabo reuniones periódicas y actividades concernientes al fortalecimiento de la propia Red, la articulación y comunicación con otras redes o instancias del MERCOSUR, la capacitación de los propios cuadros y el intercambio de experiencias, para lograr la formación y el aprendizaje. En los últimos años, la ciudadanía regional y la participación ciudadana se han convertido en temas de agenda, contenido de actividades e iniciativas de trabajo.

Así por ejemplo, pueden mencionarse: a) la Reunión de los miembros de la UT de Cultura, cuyo tema fue “Construyendo ciudadanía cultural” (setiembre 2009), noción que constituye una de las estrategias recomendadas por el Parlamento del MERCOSUR, al aprobar el Proyecto Puntos de Cultura; b) las actividades de tipo virtual de la UT de Cultura, como la Red de Museos, la Biblioteca Virtual de Autores de Mercociudades, el Foro Virtual de la Unidad y los Cuadernos Virtuales; c) concursos fotográfico y de ensayo; d) generación de espacios de intercambio, discusión y formación sobre calidad educativa, vínculos entre la escuela y la familia, y la educación y el mundo del trabajo en la UT de Educación; e) formulación de propuestas de la UT de Educación para presentar ante el comité de Municipios del FCCR; f) capacitación de funcionarias/os, tendiendo a la inclusión de la perspectiva de género y la equidad de género en las ciudades del MERCOSUR a propuesta de la UT de Género y Municipio; g) realización de foros junto con OSC para “aumentar la participación e incidencia de los jóvenes y sus organizaciones representativas en el diseño, gestión y evaluación de programas y políticas públicas como estrategia de inclusión y promoción de sus derechos de ciudadanía” de la UT de Juventud; h) el impulso del turismo “desde una perspectiva de desarrollo económico y lucha contra la pobreza, que apunta a la ciudadanía social”; i) la promoción de espacios de debate e intercambio con el sector privado y académico; y j) la puesta en funcionamiento del Pasaporte Turístico de Mercociudades, propuestas estas tres últimas por la UT de Turismo. ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)) (Consultada el 18-04-2010)

No obstante, Mercociudades debe afrontar aún desafíos en cuanto a la valoración de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía, dado que muchas de las actividades que se realizan, impulsadas por las Unidades Temáticas, no están abiertas a la comunidad. Cuando esto ocurre, la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general es en calidad de invitadas.

Más allá de los proyectos y las propuestas políticas, como se viera en la Parte II, la Red debe atravesar una serie de dificultades para operar y profundizar sus acciones, o a veces, los municipios carecen de poder para resolver problemas o para dar extensión a iniciativas de integración y ciudadanía, ya que estas cuestiones escapan a su alcance jurisdiccional o capacidad financiera. La FCCR intenta justamente hacer llegar a los organismos de decisión del MERCOSUR los reclamos en ese sentido:

Estamos convencidos de que si se genera una institucionalidad se genera integración. A cada tipo de institucionalidad le corresponde un tipo de integración. Pero estamos lejos de tener una institucionalidad adecuada a los intereses pro integracionistas. [...] La historia hasta ahora ha sido que Mercociudades ha mantenido un discurso más allá de los cambios de sus integrantes, aun cuando cambiaron los gobiernos locales. [...] Mercociudades ha generado también algunas herramientas para que tengamos continuidad en algunas políticas. La institucionalidad de Mercociudades intenta ir hacia eso. [...] Mercociudades ha sido protagonista en varios ámbitos del MERCOSUR y ha reclamado la libre circulación de bienes y personas que creemos que hoy es ya una situación insostenible del MERCOSUR. [...] En integración fronteriza se avanzó más entre Uruguay y Brasil, que con Argentina. [...] Esto que pasa en la frontera pensamos llevarlo al FCCR. Es la vía para poner temas en la agenda. [...] Hemos impulsado una reforma institucional que dé cuenta de los aspectos que venimos hablando. La voluntad política dentro del MERCOSUR ha sido poca o escasa. Esa voluntad existe en Mercociudades. Por dentro se crean grupos para que lo analicen y es una forma de enterrarlo en el MERCOSUR. [...] Mercociudades va a insistir con esto. (Jorge Rodríguez, entrevista, mayo 2010)



## Capítulo 3. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR. LOS CASOS DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES

De modo contemporáneo, y como parte del mismo proceso de conformación del MERCOSUR y otros bloques regionales, de reestructuraciones económicas y sociopolíticas, de la emergencia de los movimientos sociales sectoriales, regionales y globales, las luchas por el reconocimiento de la(s) ciudadanía(s) social(es) son hoy parte de las agendas nacionales, y también de las agendas regionales e internacionales. Una etapa en la que, como dice Balibar (2005: 92), “las fronteras han cambiado de lugar”.

En el contexto del MERCOSUR, a una primera etapa signada por la integración comercial ha sucedido un MERCOSUR en el que se han multiplicado las interacciones transfronterizas a todo nivel y donde expresamente los gobiernos de los Estados partes se comprometieron a construir un MERCOSUR social, promoviendo la integración productiva, cultural; una integración que abarque todas las dimensiones y se proyecte en un futuro común, al mismo tiempo reconociendo sus raíces en la misma historia.

Ahora bien, en los casi veinte años de historia, ¿ha podido construirse realmente una ciudadanía supranacional, regional o mercosuriana? ¿La institucionalidad regional, el MERCOSUR, ha logrado ser un espacio participativo, democrático, para que esa ciudadanía sea algo más que potencial, algo más que un proyecto, algo más que una utopía?

Pensar hoy la ciudadanía social obliga a relacionarla con las dinámicas de la democratización. Y en este sentido la búsqueda de experiencias se orientó al campo de la participación social, en el que la regionalidad estuviera implicada. En este caso partimos de la idea de que la ciudadanía regional, si es que es algo más que un concepto abstracto, debe ser ejercida en espacios concretos, ser reconocida y estar institucionalizada.

### METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL CORPUS

La metodología de esta parte combina recursos diferentes, dentro de un enfoque cualitativo y de estudios de casos. Seleccionamos del amplio espectro de experiencias y actores regionales, que potencialmente podríamos haber incluido, las organizaciones de DDHH y las de mujeres.

En el marco de un estudio diagnóstico sólo es posible rastrear líneas, tendencias, en la construcción de esta ciudadanía regional, que como se dijo en el Capítulo 1, constituye aún un tema novedoso. Tratamos de identificar aquí experiencias

en las que, con mayor o menor nivel de explicitación, la ciudadanía social, o las diversas formas de construcción o ampliación de ciudadanía social se hacen presentes.

El relevamiento buscó analizar en ambos casos la dinámica entre las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad del MERCOSUR. El corpus reunido incluye: 1) entrevistas a representantes de organizaciones de Derechos Humanos y de Género que participan a nivel regional; 2) análisis de actas; 3) estudios realizados y 4) una observación participante de la última reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR

Hay dos instancias institucionales en el tema de Derechos Humanos: la Reunión de Altas Autoridades del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH), dependiente del Consejo del Mercado Común, y la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos dependiente del Parlamento del MERCOSUR. A nivel de las organizaciones sociales, se ha conformado una articulación de organismos de Derechos Humanos de los Estados partes, el Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Existen además otras articulaciones. Entre las que han tenido actuación regional se encuentra la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia (PIDHDD) que, si bien es una articulación más amplia, está organizada por Capítulos y ha conformado el Capítulo MERCOSUR.

La RADDHH comenzó a funcionar en el año 2005 como un foro interestatal para el análisis y definición de políticas de Derechos Humanos y es formalmente un ámbito abierto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en donde pueden participar en calidad de observadoras. A lo largo de los años, desde su creación, a nivel de las instancias decisorias, las autoridades del MERCOSUR han afirmado su adhesión a la plena vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y a los distintos tratados y convenciones americanos de Derechos Humanos.

La Declaración sobre Derechos Humanos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados en Montevideo, el 9 de diciembre de 2005, reafirmada en Brasil el 9 de diciembre de 2009, con motivo de la conmemoración del 57º aniversario de la Declaración Universal, al adherir a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre DDHH (Costa Rica 1969), a la Comisión y la Corte Interamericana de DDHH, al Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los DDHH en el MERCOSUR (2005) y a la Carta Andina sobre DDHH (2003), reafirmó los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, comprometiéndose a asegurar su efectivo ejercicio, a promover el derecho a la verdad y a luchar contra la impunidad en todas sus expresiones.

A pesar de que en las Actas de la primera reunión de la RAADDHH de 2005, y también en la segunda reunión de 2006, se menciona explícitamente la importancia de la participación de representantes de la sociedad civil, no se enuncian precisiones, acuerdos o resoluciones al respecto. A fin de describir el funcionamiento de dicha participación, se llevó a cabo una observación participante en la XVII Reunión de la RAADDHH, en Buenos Aires, los días 22 y 23 de marzo de 2010.

Según el Acta N° 01/10: “La PPTA [la Presidencia Pro Témpore Argentina] propuso al Plenario realizar un informe de evaluación sobre la implementación de la reforma orgánico funcional de la RAADDHH y estudiar el mecanismo de acción (Protocolo) relativo a la participación de la sociedad civil”, un tema planteado en el 2007. En esa reunión “el encargado de Chile dijo que iba a elaborar un documento para definir el modo de participación de la sociedad civil en esta instancia”, sin embargo desde entonces el tema “no se ha resuelto”. (Entrevista a representante de organización de Derechos Humanos, 23-3-2010)

## • Descripción de la XVII Reunión de la RAADDHH

El principal objetivo de la observación fue caracterizar la dinámica de participación de las organizaciones de Derechos Humanos de la sociedad civil en la Reunión, teniendo en cuenta que esta dimensión resulta central para profundizar y garantizar el ejercicio de una ciudadanía regional democrática.

La sala estaba completa y alrededor de una enorme mesa se dispusieron todas las representaciones oficiales de los países participantes, que en esta oportunidad fueron: Argentina con dieciséis representantes; Brasil con once; Paraguay con diecisiete; Uruguay con tres; Bolivia con uno; Chile con una; Colombia con dos; Ecuador con una; Perú con uno, y Venezuela con tres.<sup>25</sup> Alrededor de la mesa había varias filas de personas observadoras. La mayoría eran integrantes del país sede de la reunión, particularmente funcionarias y funcionarios de los organismos estatales de Derechos Humanos. Se verificó la presencia de muy pocas organizaciones de la sociedad civil. De todos modos, la lista de participantes, que consta en Actas, solo incluye a los representantes gubernamentales, de manera que no es posible tener la información sobre todos los que participaron si no se asiste al encuentro; esto es –y es una de las primeras observaciones que se puede hacer–, que las organizaciones no tienen relevancia al momento del registro.

El Programa o Agenda de la Reunión no informa sobre los contenidos, sino que enumera las reuniones de las distintas Comisiones y Grupos de Trabajo. No está previsto en la agenda un espacio para la palabra o participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, luego de concluir las exposiciones de las delegaciones, la coordinación invitó a las organizaciones presentes a hablar. Hubo dos participaciones: una de una organización de defensa de los derechos de transexuales, homosexuales, lesbianas y transgénero, que reclamó que se tomaran en cuenta los derechos de las personas trans; y una organización de derechos humanos -Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)- cuya representante tomó la palabra para reclamar que las programaciones de las RAADDHH fueran difundidas con anticipación.

## • Testimonios de integrantes de organizaciones de Derechos Humanos

En lo que sigue se transcriben dos testimonios de integrantes de organizaciones de Derechos Humanos, dadas su claridad y elocuencia para referir los alcances de la participación en el MERCOSUR, y algunos fragmentos a la entrevista a Margarita Navarrete, Directora Ejecutiva del Observatorio de Políticas Públicas en DDHH del MERCOSUR.

.....  
<sup>25</sup> Información que consta en Actas.

## Testimonio 1

Este es uno de los espacios más generosos porque la sociedad civil puede participar. Ahora... la participación es esto que vimos: cuando termina la sesión invitan a las organizaciones de la sociedad civil presentes a tomar la palabra. Se suelen otorgar unos minutos, 5 o 7 o 10 minutos, para que las organizaciones de la sociedad civil hablen. Es eso. En otras reuniones... en la Comisión de Derechos Humanos y Ciudadanía del Parlamento del Mercosur ni siquiera eso. Se puede presenciar la reunión, pero no está permitido hacer preguntas. Podés participar pero calladita la boca. Después que termina la reunión podés acercarte en el pasillo a algún diputado y preguntarle o decirle algo.

En la RAADDHH del 2007, el representante de Chile dijo que iba a elaborar un documento para definir el modo de participación de la sociedad civil en esta instancia. Desde ahí hasta ahora, que le doy seguimiento a esto, todavía no fue ni presentado ni debatido, es un tema a resolver.

Nosotros, la sociedad civil, venimos reclamamos, que se avise con anticipación; reclamamos mayor transparencia en la información, que cuelguen la información en la web. Recién escuchamos a una integrante de CEJIL, que informó que recién ayer se enteró de esta reunión. Nosotros nos enteramos porque estuvimos buscando la información por otros lados, pero la información no está colgada con un tiempo prudente. Y aún así, si mirás el programa no dice nada. Dice que se reúne el grupo tal, pero no, no hay información sobre qué temas se van a tratar, para qué, etc. Así que no es una agenda, porque si venís y no sabés a qué, no podés opinar, no podés consultar con tus compañeros ni tomar decisiones.

Si bien por un lado quieren incorporar a la ciudadanía, no hacen nada para que esto suceda. Por eso hay muchas organizaciones que dicen "no nos interesa el MERCOSUR, porque vas a perder el tiempo, ahí no pasa nada. Las cosas se dilatan y no pasa nada".

Si bien es un terreno muy árido el MERCOSUR, es un tema muy válido para discutir la integración e incidir en el sentido de que promueva un desarrollo más racional, humano, justo y equitativo en la región. Me parece que todavía está muy burocratizado y hay un discurso que dice que hay que incorporar la ciudadanía, pero se hace muy poco. Pero cuando se toma en serio se hacen cosas muy importantes.

Por ejemplo, el diputado brasileño Rosinha es alguien que entiende bien que sin la participación ciudadana, la integración no funciona. Una de sus preocupaciones es el tema del acceso al agua y el de las reservas de aguas subterráneas, como lo es el Acuífero Guaraní.

Mientras Rosinha era presidente del Parlamento del MERCOSUR en el 2008 impulsó el trabajo con redes regionales que trabajan el tema, como la PIDHDD y la Red Vida. Desde entonces se viene realizando un interesante trabajo de coordinación donde fluyen las diferentes experiencias de los diferentes actores locales de la región, por ejemplo fue muy enriquecedor para los grupos las experiencias hechas en los territorios por el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil.

Entonces ¿qué quiero decir? Que hay políticos en el MERCOSUR, muy pocos pero los hay, que comparten la postura de Rosinha que dice: necesitamos el aporte de la sociedad civil, de su conocimiento de su experiencia. Pero quizás, lo más importante a destacar es que aún el espacio MERCOSUR no es para la mayoría de las organizaciones un espacio válido de incidencia. Y esto es un problema. Me parece que repetiremos la experiencia que vivimos en la conformación de la Unión Europea, donde las organizaciones de la sociedad civil mirábamos hacia otra parte y así nos fue, cuando quisimos entrar. (Malena Laucero CIM - Alemania, Consultora en la PIDHDD - IMERCOSUR)

## Testimonio 2

Antes de volcar el testimonio, debemos comentar que la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia (PIDHDD) es una red de tercer grado presente en dieciséis países de Latinoamérica a través de Capítulos Nacionales. Estos Capítulos a su vez están integrados por organizaciones locales que trabajan en diversos campos de acción y cuya finalidad es la de vigilar y exigir el cumplimiento de los Derechos Humanos, con énfasis en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en cada país y en la región:

Como Red promovemos la articulación de acuerdos entre las diversas organizaciones de la sociedad civil, apoyando los procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, buscando que los Estados cumplan sus obligaciones y compromisos de respeto de los Derechos Humanos en general y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular.

Con esta concepción es que la Plataforma ha desarrollado acciones en los temas de Integración Regional. Se promueve la participación y el seguimiento de todos los espacios de integración a lo largo del continente, pero hasta ahora el espacio más fecundo ha sido el MERCOSUR a través de la Iniciativa MERCOSUR.

A pesar de esto, cabe resaltar que los distintos Capítulos que están presentes en los países del MERCOSUR tienen una visión muy diferente de la importancia de trabajar en la institucionalidad del MERCOSUR.

- Argentina, aunque participa en reuniones y sesiones del Parlamento, no tiene casi expectativas en la institucionalidad. Ha apostado a alianzas con organizaciones de base por el tema tierra y fronteras. Durante los últimos 4 años el agua y en particular el Acuífero Guaraní fueron los temas convocantes para la Iniciativa, Argentina visualiza este trabajo a nivel de organizaciones de base y no en la institucionalidad.
- Brasil, y en general las organizaciones del Capítulo brasileiro, siguen sus propias agendas, siendo unas de trabajo de base y otras con una expertise importante en el trabajo de incidencia en el MERCOSUR. El diputado federal Dr. Rosinha (PT-PR) ha sido un gran aliado para las organizaciones del Brasil y ha tenido una gran disponibilidad para articular con el Capítulo Uruguay por el tema agua cada vez que estuvo en Montevideo.
- Paraguay, al igual que los dos anteriores, tiene mucho trabajo con organizaciones de base por el tema agua, Acuífero Guaraní (represas), tierras. Es poco lo que puedo decir de su trabajo en la institucionalidad porque no me llegó la información. Recientemente se empezó a hacer un seguimiento del MERCOSUR.
- Uruguay, desde 2005 al 2009 coordinó la Iniciativa MERCOSUR a través de Cotidiano Mujer. En este período se tomó como tema prioritario de la Iniciativa el tema agua y como paradigma el Acuífero Guaraní, el trabajo de base lo hacían articulando con la Red Vida, que no forma parte, como tal, del Capítulo Uruguay aunque sí una de sus organizaciones.

En el 2008 participó el Capítulo Venezuela en una reunión de planificación de la Iniciativa, pero algunos no entendíamos por qué, a la vez que el Capítulo Bolivia se preguntaba por qué no fue invitado. La misma opacidad que hay en la integración de los Estados asociados se refleja en la articulación de la Iniciativa MERCOSUR

Al interior del Capítulo hay consenso sobre la importancia del trabajo en el MERCOSUR, aunque el grupo Iniciativa en Uruguay solo estuviera integrado por dos organizaciones (Cotidiano Mujer y Redes Amigos de la Tierra), las demás organizaciones también incluyen en su agenda el trabajo de incidencia en el MERCOSUR (ALAMES, Amnistía Internacional Uruguay, CIEDUR).

En el año 2009 se integraron al capítulo el Observatorio de Políticas Públicas en DDHH del MERCOSUR y el Colectivo Ovejas Negras. El primero con la expectativa de articular con la Iniciativa pero casualmente, este año que fue el mismo en que Cotidiano dejó la coordinación, la iniciativa casi no funcionó. [...]

El Estado uruguayo ignora sistemáticamente a la sociedad civil en este espacio (DDHH) ya que no lo ve como un actor relevante, sino atomizado y debilitado.

Hay un factor muy importante en el funcionamiento de las organizaciones a nivel nacional y que repercuten en su participación en el ámbito del MERCOSUR, la gran mayoría no financia el *lobby* –no financia ni recibe financiación para ello–, lo que determina que quienes participan lo hagan de motu proprio y según sus posibilidades. El trabajo que las organizaciones hacen en la promoción y defensa de los DDHH no está dirigido, generalmente, al MERCOSUR, sino que llega allí colateralmente. Por ejemplo, el informe SERPAJ es el informe de DDHH más importante que tiene el Uruguay y fue presentado allí por primera vez en el 2009 porque se dio la oportunidad, no porque estuviera dentro de sus focos de acción.

La sociedad civil puede reconocer en el MERCOSUR un espacio importantísimo para lograr que el Estado cumpla con la defensa y protección de los derechos humanos, pero todavía no tiene muy claro cómo vincularse con él. No sé si el Estado uruguayo tiene una idea clara de cuál es su responsabilidad frente al MERCOSUR en materia de DDHH, pero creo que, en este espacio, no reconoce en la sociedad civil un interlocutor válido en esta materia. (Texto producido por Mariana Labastie, ex Secretaria Técnica del Capítulo Uruguay de la PIDHDD, a solicitud de esta investigación)

## Entrevista a Margarita Navarrete, Directora Ejecutiva del Observatorio de Políticas Públicas en DDHH del MERCOSUR

El Observatorio fue creado en julio de 2004, como una asociación regional de organizaciones de Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay y adquiere su personería jurídica en 2008.<sup>26</sup> Los cambios políticos con la asunción de Lula, Tabaré Vázquez, Kirchner y Lugo generaron expectativas en las organizaciones de Derechos Humanos en cuanto a la puesta en marcha de política públicas comunes y en ese sentido, cuando se constituye la RAADDHH, muchos pensaron que era un espacio de incidencia y de construcción de una agenda común entre las organizaciones y los Estados:

Nosotros queríamos [inicialmente] que surgiera algún tipo de acuerdo, de convención, de pacto, de protocolo de DDHH en el MERCOSUR. Después queríamos el acceso a la información, es decir, metodológicamente [es algo] básico para poder trabajar y después [queríamos] espacios de participación y coordinación [...] de las agendas gubernamentales y las organizaciones [...] y RAADDHH empieza a ser un lugar de entrada. (Navarrete, marzo de 2010)

.....  
26 Integran el Observatorio las siguientes organizaciones: Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE), Conectas Direitos Humanos, Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR), Instituto Paraguayo de Derechos Humanos (IPDH), Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH), Raíces para el Fortalecimiento y el Desarrollo de Paraguay y Themis, Asesoría Jurídica e Estudios de Género.

Sin embargo la participación no fue fácil:

Una de las primeras cosas que tuvimos que hacer con respecto a la RAADH fue pedir participación, pedir acceso a la información. [...] pudimos ir a la primera RAADDHH en Paraguay, pero no pudimos estar en la primera parte de la reunión donde se discutía el Protocolo de Asunción. Y en la 2ª reunión, en Uruguay, tuvimos problemas [...] La reunión se hizo a puertas cerradas. [...] Ahora estamos reclamando que la última RAADDHH que hubo en Uruguay, que fue secreta, reservada... tampoco se conocen las Actas de lo que se discutió. (Navarrete, marzo de 2010)

Hasta el presente, y eso surge tanto de la observación de la última reunión, la revisión del sitio web de la RAADDHH y la confirmación hecha por las personas entrevistadas, la información sobre las próximas reuniones no se difunde, y quienes quieren participar no pueden acceder previamente al temario que se tratará:

Pasa que siempre antes de cada RAADDHH, hay que estar llamando para saber cuándo es, cuál es el contenido, cuál es la agenda. Después de cada RAADDHH hay que estar llamando por teléfono para conseguir las Actas. [...] La RAADDHH es un espacio propiamente intergubernamental, donde la sociedad solo **participa como observadora y testigo**. (Navarrete, marzo de 2010)

A estas dificultades hay que agregarle las dificultades propias de las organizaciones:

La participación se ve afectada por dificultades económicas [...] para hacer el seguimiento reunión a reunión; son ocho grupos temáticos que funcionan, entonces, cada vez que vas, tenés que elegir y no cubrís los ocho. [...] La verdad es que no tenés más remedio que viajar si querés tener una acción de seguimiento y de incidencia, y al mismo tiempo tratar de renovar gente, los cuadros se van como cansando. (Navarrete, marzo de 2010)

Por último, una observación final sobre el Parlamento del MERCOSUR. Esta instancia es motivo de expectativas por parte de muchos de los actores, dado que la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos constituye otro espacio de participación abierto a las organizaciones. Se transcribe a continuación un testimonio directo sobre una audiencia del Parlamento, destinada a recibir los informes de las organizaciones de Derechos Humanos, que ilustra lo que aún resta por modificar o impulsar:

El 15 de diciembre del 2009 se celebró una audiencia del Parlamento del MERCOSUR sobre Derechos Humanos en Uruguay. En el Capítulo Uruguay se acordó que era importante participar y cuatro organizaciones pidieron la palabra: ALAMES, Colectivo Ovejas Negras, Cotidiano Mujer, el Observatorio de Políticas Públicas en DDHH del MERCOSUR y SERPAJ. El Capítulo Uruguay, como tal, también participaría como tal.

Finalmente participamos Amnistía Internacional, SERPAJ, Capítulo Uruguay PIDHDD (yo representé a ambos), el Observatorio y Cotidiano Mujer.

A esta audiencia asistieron nada más que el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario y el Comité por los Derechos del Niño por la sociedad civil. Por los diputados del Parlamento del MERCOSUR fue solo una diputada, además de los cuatro representantes que formaban parte de la mesa convocante. En la sala había más

funcionarios que actores políticos. La sesión que estaba prevista para todo el día terminó siendo solo en la mañana, por lo que Cotidiano Mujer, que participaría en la tarde, solo pudo entregar su informe por escrito. (Mariana Labastie, ex Secretaria Técnica del Capítulo Uruguay de la PIDHDD)

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR cuenta con once Reuniones Especializadas, que dependen del grupo Mercado Común. Una de estas instancias es la Reunión Especializada de la Mujer (REM), en donde se discuten y definen las políticas públicas de género del MERCOSUR y en la que participan representantes de las áreas específicas de mujer de los Estados partes.

Hasta el año 2007, la REM fue un espacio elitista, cerrado y no plural: solo participaba una organización de mujeres, el Foro de Mujeres del MERCOSUR, y no se admitía a ninguna otra organización, en una etapa en la que los movimientos de mujeres habían desarrollado no solo una fuerte presencia y capacidad de incidencia a nivel de los Estados nacionales, sino también habían alcanzado una enorme visibilidad y fuerza a nivel latinoamericano e internacional.

Recién en ese año, el CMC modifica la resolución 20/98 que restringía la participación en la REM “otorgando a las organizaciones y redes de la sociedad civil un carácter de interacción”. Fundamentan esa decisión en que:

El programa de trabajo 2004-2006, aprobado por el Consejo del Mercado Común, decidió propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y establece la necesidad de avanzar en una agenda política que incorpore normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano, la integración educativa, social y cultural. ([www.mercomujeres.org/XVIII1.htm](http://www.mercomujeres.org/XVIII1.htm))

Según el informe de Ana María Santestevan (2009), a nivel de las normativas que se orientan a definir las políticas de género, las de mayor especificidad son:

1. Declaración Socio-laboral del MERCOSUR de 1998 (Declaración de Presidentes), en la que además de consagrar la igualdad de derechos y condiciones de trabajo para quienes circulen entre los cuatro países, consagra el de la igualdad de trato entre mujeres y hombres.
2. Recomendación del CMC N° 06/08: Directrices para la igualdad de género en políticas públicas para la agricultura familiar.
3. Resoluciones del Grupo Mercado Común: las cinco resoluciones acordadas por el GMC se refieren a las actividades de recopilación de datos<sup>27</sup> e integración de bancos de datos,<sup>28</sup> la legislación sobre violencia familiar,<sup>29</sup> la incorporación de la perspectiva de género<sup>30</sup> y el funcionamiento de servicios de maternidad.<sup>31</sup>

27 Resolución GMC 37/00, Listado de proyectos y programas con incidencia sobre la mujer en el ámbito del MERCOSUR.

28 Resolución N° 83/00 Resolución de Integración de bancos de datos y armonización metodológica de indicadores sobre la situación de la mujer.

29 Resolución GMC N° 79/00 Legislación sobre violencia intrafamiliar.

30 Resolución GMC N° 84/00.

31 Resolución GMC N° 48/ 07 Directrices para la organización y funcionamiento de los servicios de maternidad.

## • Participación limitada: Breve reseña histórica

Teresa Durán (1999: 1) señala que los tres espacios de institucionalización de la participación de las mujeres fueron: 1) el Foro de Mujeres del MERCOSUR, 2) el movimiento de mujeres en Uruguay, Brasil y Argentina y 3) la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR.

En su análisis, Durán indica que el Foro de Mujeres del MERCOSUR se encuadró en un concepto elitista. Estaba conformado por mujeres del ámbito empresario, sindical y político, si bien provenían de una pluralidad de partidos:

Mujeres que pudieran sentarse a la mesa del presidente de cada país logrando un puente directo con los decisores políticos. No era necesario convocar a gran cantidad de mujeres, bastaba con poseer un grupo muy selecto de mujeres con poder político. (Durán, 1999: 2)

Según las integrantes del Foro, “lo importante era tener una visión integracionista de región” (Durán, 1999: 2) y para ese fin constituyeron una ONG regional conformada por mujeres de diversos países.

Con respecto al movimiento de mujeres, Durán reseña que ya desde 1997-1998, diversas organizaciones de mujeres de los países de la región intentaron relacionarse con la REM. Este proceso está ampliamente descrito en el trabajo de Lilian Celiberti, que luego sería Secretaria Técnica de la REM, en un artículo que estimamos fue escrito en 2008: “La agenda de género en el MERCOSUR” ([www.mercosurmujeres.org](http://www.mercosurmujeres.org)).

Por último, el tercer espacio de institucionalización, la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR, se constituye con representantes de la Central Única de Trabajadores (Brasil), de Força Sindical (Brasil); la CGT (Brasil y Argentina), la Central Única de Trabajadores Paraguayos y el PIT-CNT (Uruguay).

Según Durán:

El ingreso a un espacio de poder supranacional tendría para muchas de ellas [se refiere al Foro de Mujeres del MERCOSUR] el objetivo de darle una cara femenina a un ámbito masculino [...] La visión esencialista de la diferencia sexual en el Foro articula la idea de la cara femenina del MERCOSUR. Por el contrario, las mujeres sindicalistas y las del movimiento de mujeres plantean claramente sus análisis de la condición de las mujeres atravesado por la perspectiva de género, por ende, el MERCOSUR no necesita *una cara de mujer*, sino una perspectiva de género. (Durán, 1999: 6)

## • La segunda etapa de la REM: el movimiento de mujeres y el MERCOSUR

Como decíamos, para cuando se admitió la participación en la REM a otras organizaciones de mujeres, el movimiento de mujeres de la región y de toda América Latina, conformado por una multiplicidad de redes, articulaciones y con una diversidad de actividades en los distintos niveles (nacional, regional e internacional) era un sector visible y activo en el

escenario político internacional. Desde los *Encuentros Feministas de América Latina y el Caribe* –el primero del año 1981, y que continuó reuniéndose cada tres años a lo largo de estas tres décadas- hasta las innumerables redes sectoriales, es posible dar cuenta de un panorama de actividades regionales de una enorme riqueza, productividad e incluso impactos tangibles, como por ejemplo, el instrumento, de carácter regional, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en junio de 1994.

Actualmente, las organizaciones que participan en la REM<sup>32</sup> son seis: Articulación Feminista Marcosur, CLADEM, Comisión de Mujeres de las Centrales Sindicales, Foro de Mujeres del MERCOSUR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR y la Red Internacional de Género y Comercio ([www.mercomujeres.org](http://www.mercomujeres.org)). Tres de ellas son redes más amplias, que incluyen organizaciones de otros países, teniendo un ámbito de acción que trasvasa el MERCOSUR. Se trata de articulaciones, en algunos casos, de organizaciones de mujeres solamente; en otros, de organizaciones mixtas. Para algunas de estas redes, la actividad principal está en el MERCOSUR, pero para la mayoría de las organizaciones que integran las redes, las actividades relacionadas con el MERCOSUR no son las más importantes. Y esto surge del análisis de los temas de sus agendas, de los contenidos de sus actividades, de las publicaciones, que tienen alcance latinoamericano y en algunos casos, global.

Así por ejemplo ocurre con la Articulación Feminista MERCOSUR. La mayoría de las actividades –seminarios, publicaciones, libros, debates– son de carácter latinoamericano y global. La revisión del sitio web de esta Articulación permitió identificar tres publicaciones con respecto a esta región: “La perspectiva de género en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad” (2005), “Género y Políticas Laborales en el MERCOSUR” (2006) y “Régimen Jurídico sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del MERCOSUR” (2007). ([www.mujeresdelsur-afm.org.uy](http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy))

En el caso de otra de las organizaciones participantes en la REM, CLADEM, no se encontró ninguna actividad o publicación sobre MERCOSUR. ([www.cladem.org](http://www.cladem.org))

En cambio, la Red Internacional Género y Comercio, con acción a nivel global, tiene un observatorio sobre género y comercio en el MERCOSUR. De todos modos, es de observar que los datos se presentan por países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No hay análisis o presentaciones comparadas. ([www.generoycomercio.org/indicadores/index.shtml](http://www.generoycomercio.org/indicadores/index.shtml))

Con respecto al Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, si bien participa también en la REM, no se identificaron actividades específicas relacionadas con la temática de género. ([www.observatoriomercosur.org.uy](http://www.observatoriomercosur.org.uy))

Por último, el Foro de Mujeres del MERCOSUR ha realizado declaraciones públicas, pero no se han identificado actividades ni se ha localizado el sitio web.

.....

32 No resulta sencillo determinar las organizaciones que participan en la REM. Hemos tomado la información que está publicada en la página oficial de la REM, que hemos chequeado con una integrante que participa en las reuniones (Co-Coordinadora de la Comisión de Género del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de Argentina), información que coincide con la de la página web. Sin embargo, en otras publicaciones se incluye un número más amplio de organizaciones: por ejemplo, REPEM, Unión de Mujeres Uruguayas, CMP Kufña Roga, Asociación de Mujeres Rurales, entre otras organizaciones que no hemos podido chequear si siguen participando actualmente o determinar su participación.

En relación con estas cuestiones, Lilian Celiberti (2005) plantea algunas ideas que permiten comprender las dinámicas entre la institucionalidad del MERCOSUR y los movimientos de mujeres. Por un lado:

No ha resultado fácil para el movimiento de mujeres insertarse en el proceso de negociación del MERCOSUR, aun cuando se han producido innumerables intercambios, debates, seminarios y estudios que han aportado elementos de reflexión y análisis sobre las relaciones de género en los países del bloque. (Celiberti, 2005: 14)

Por otra parte, existen también condiciones que tienen que ver específicamente con el movimiento de mujeres dadas por:

La simultaneidad de dos agendas desconectadas: por una parte, el impulso hacia los Estados nacionales para la incorporación de la Plataforma de Acción Mundial (Beijing 1995) y las dimensiones de género en las políticas públicas nacionales, y por la otra, el desarrollo de argumentaciones y discursos sobre la globalización, las políticas de integración y las relaciones de género. (Celiberti, 2005: 14)

Ahora bien, ¿cuál papel le toca al movimiento de mujeres en relación al proceso de integración del MERCOSUR? Celiberti señala:

Las ideas de equidad, democracia y ciudadanía alentadas desde la perspectiva de género y la práctica de las organizaciones de mujeres y feministas pueden contribuir a la democratización del proceso de integración regional, incorporando la existencia de tensiones entre el reconocimiento y la redistribución, y entre la igualdad y la visibilización de las diferencias. Esta tensión confronta y amplía los límites de las democracias, en la medida en que la redistribución sin reconocimiento es parcial y excluyente de las diferencias y el reconocimiento siempre será parcial si no se sustenta en la redistribución. El éxito del proceso de negociación y su repercusión en la estrategia de desarrollo nacional depende del grado de apoyos políticos y sociales que conquiste y para ello deben trascenderse los aspectos puramente económicos incorporando los distintos ámbitos, intereses y demandas de la sociedad. La perspectiva de género en las políticas y prácticas del proceso de integración contribuye a esa incorporación. (Celiberti, 2005: 16)

## • El carácter de la participación

Con relación a la participación de las organizaciones de mujeres en las reuniones de la REM, se repiten algunas situaciones que fueron mencionadas por otros informantes (por ejemplo: por integrantes de organismos de derechos humanos y de las Unidades Temáticas de Mercociudades), como las dificultades económicas para participar, la falta de carácter resolutivo de los acuerdos a los que se llega y lo limitado de los logros.

Muchas de las organizaciones feministas, de América Latina y el Caribe, no toman al MERCOSUR como algo importante en lo institucional. Nosotras estamos en la Marcha Mundial de Mujeres y no hemos podido agruparnos como MERCOSUR. El MERCOSUR es otra cosa, te dicen, como si fuera de los gobiernos y en segundo punto... como

algo comercial, que no tiene que ver con la política, con las mujeres. Por otra parte, muchas organizaciones solo participan cuando la reunión se hace en sus países y aun así algunas no van. Por ejemplo, las brasileñas no van. En Uruguay no les interesa viajar, pero cuando es la reunión local, aparecen, las sindicalistas, la Red Género y Comercio, la Articulación Feminista Marcosur, el MYSU (Mujer y Salud de Uruguay). La integrante de Género y Comercio vino una vez a Buenos Aires, no fue a otras. En Brasilia te daba pánico, porque la sociedad civil no participa. No les interesa el espacio. No le ven utilidad. Nosotras seguimos discutiendo y pensando que si conseguimos moverlo, el espacio sirve [y esto con relación al Parlamento del MERCOSUR] conseguimos mover este espacio, vamos a conseguir que en el Parlamento del MERCOSUR se tomen los temas de género [...] y lo que queremos es tener, retener una banca, la banca de la mujer o de la sociedad civil aunque sea, y rotar según los temas que traten... que se cumpla la cuota de mujeres. (Susana Stilman, ONG de mujeres de Argentina, abril de 2010)

Sea por la inclusión tardía de la participación de las organizaciones de mujeres, sea por la simultaneidad de agendas, el MERCOSUR, además del déficit democrático que muchos autores le señalan, tiene un déficit en cuanto a la ciudadanía de género. Hasta ahora, las normativas emanadas de la institucionalidad mercosuriana son no solo débiles, en cuanto a que pocas de las decisiones o recomendaciones se transforman en políticas públicas regionales efectivas, sino comparativamente más limitadas, en cuanto a temáticas y contenidos que la legislación internacional de derechos humanos, o incluso, convenciones interamericanas, como la Convención para erradicar, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, contemplan.

Más aun, en algunos casos, las normativas del MERCOSUR muestran retraso o no se adecuan a las Convenciones internacionales. Así por ejemplo, en las relacionadas con la violencia hacia las mujeres, ésta es nombrada como “violencia familiar”, cuando ya desde 1994 –y de acuerdo con esta Convención ratificada por todos los países de la región—<sup>33</sup> se establece el concepto de “violencia hacia la mujer”, un concepto más amplio que incluye las distintas formas y ámbitos en los que puede ocurrir. En la REM, no obstante, los documentos nacionales de los países son acordes a este concepto.

## • La ciudadanía de género

Podría pensarse que se conjugan dos situaciones: 1) un desfase entre las agendas del movimiento de mujeres y la REM, y 2) un desfase entre la REM y las instancias de decisión del MERCOSUR. Con relación al primero, predominan en la agenda de la REM la agenda de las áreas gubernamentales de género de los distintos países, que si bien es cierto han incorporado algunas temáticas del movimiento de mujeres, no han incluido ni todos los temas, ni con la misma perspectiva. Aunque algunas brechas parecen haberse acortado en los últimos dos o tres años –en tanto se han ampliado las temáticas–, las decisiones dentro de la REM corresponden a las representantes gubernamentales. Con relación al segundo punto, no se observan decisiones ni recomendaciones que incluyan la perspectiva de género, excepto en los documentos declarativos.

.....  
33 La importancia radica en que es el primer instrumento legal internacional en el mundo que reconoce el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y encuadra la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos. Este instrumento, incorporado a la legislación internacional de derechos humanos y que obliga a los Estados que la reconocieron a adecuar sus legislaciones, es hoy ley en Argentina, ratificada en julio de 1996; Brasil, ratificada en noviembre de 1995; Paraguay, ratificada en octubre de 1995; Uruguay, ratificada en abril de 1996; Bolivia, ratificada en diciembre de 1994; Chile, ratificada en noviembre de 1996; y Venezuela, ratificada en febrero de 1995.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía regional no aparece en los documentos que la REM publica, ni tampoco en la documentación de las organizaciones de mujeres que participan, lo cual contrasta con la profusión de bibliografía teórica y política sobre el tema, que aparece en las publicaciones de género, tanto nacionales como internacionales, y que se producen y circulan en otros espacios.

La inscripción en los imaginarios contemporáneos de una ciudadanía social de las mujeres, o ciudadanía de género, es un hecho en todos los países de la región. La similitud de intereses, la historia de la emergencia y la consolidación de los movimientos de mujeres, el afianzamiento de una institucionalidad a nivel internacional y la consagración de los derechos de las mujeres como derechos humanos son el contexto que habilita a pensar una ciudadanía de género, que si bien busca ser ejercida en cada país, tiene un componente transnacional. La construcción de la ciudadanía de género es el resultado de una dinámica compleja entre los movimientos sociales de mujeres, los Estados y los organismos internacionales, hoy respaldada por convenciones e instituciones globales,<sup>34</sup> lo cual invita al MERCOSUR a adecuarse a estas nuevas realidades y conceptos.

## • A modo de cierre

Se pueden observar algunas similitudes entre las experiencias de participación en el MERCOSUR de ambos sectores: las organizaciones de DDHH y las de mujeres.

En primer lugar, participar no ha resultado tarea sencilla para ninguno de ellos. Todavía la participación es limitada, en calidad de observadores o testigos, no teniendo ni voz ni voto, o, a lo sumo, solo voz. Aún, por ahora, el Parlamento del MERCOSUR, por ejemplo, los cuenta sin voz.

En segundo lugar, hay reuniones en las que no se admite la presencia de los representantes de la sociedad civil. Se multiplican los casos de convocatorias sin difusión o falta de publicidad previa de la agenda.

Por último, es extendido el problema de la información atrasada en los sitios oficiales,<sup>35</sup> con lo cual no solo se hace difícil la participación, sino que tampoco se posibilita el acceso a la misma.

.....

34 Solo para mencionar algunos de los instrumentos internacionales que garantizan los derechos de las mujeres, cabe citar: el Comité de la CEDAW: este Comité es el encargado de recibir comunicaciones por violaciones cometidas contra los derechos establecidos en la CEDAW y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que entre otras funciones entiende en los casos en los que los Estados no adoptan las medidas establecidas por la Convención para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Contra las Mujeres.

35 Las actas e informes más recientes de la REM son de noviembre de 2007 ([www.mercosurmujeres.org/actas.htm](http://www.mercosurmujeres.org/actas.htm)) (consultada el 15-4-2010). Por su parte, en la página argentina de la RAADDHH la última reunión sobre la que se informa es la de los días 11 y 12 de noviembre de 2008 ([www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur.default.htm](http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur.default.htm)); en la página de Brasil, la última información es de 2006 y en la de Uruguay y Paraguay, no se pudo acceder. No se pudo indentificar en la búsqueda por Internet cuál es la página oficial de la RAADDHH del MERCOSUR. Aparece información no unificada para cada país.



## Capítulo 4. EXPERIENCIAS DE CIUDADANÍA CULTURAL

La idea de una ciudadanía regional que acompañe o consolide la integración está frecuentemente asociada a la cultura. En ese capítulo se describen dos experiencias en este campo: 1) los **Puntos de Cultura**, una iniciativa para desarrollar una política pública cultural regional para el MERCOSUR, y 2) las **Parcerías Entre Fronteras**, un proyecto trinacional de producción audiovisual sobre la temática de las fronteras –allí mismo en donde se borran los límites–, y que por tanto, aborda el tema de la integración.

En ambas iniciativas prima un concepto de regionalidad, y podría decirse que constituyen ejercicios de ciudadanía, ya que son impulsadas por organizaciones de la sociedad civil en coparticipación con otros actores de los gobiernos locales o del Parlamento del MERCOSUR.

### PUNTOS DE CULTURA

El 1º de diciembre de 2009, el Parlamento del MERCOSUR aprobó por unanimidad el Proyecto de Ley Puntos de Cultura, que quiere instituir una red regional de Puntos de Cultura en los países del MERCOSUR. Se trata de una propuesta de política cultural a nivel regional, basada en el concepto de ciudadanía cultural.<sup>36</sup>

El Anteproyecto de Ley, si bien fue elaborado por la senadora brasileña en el Parlamento del MERCOSUR, Marisa Serrano, fue promovido por organizaciones y redes de la sociedad civil de distintos países de América Latina e impulsado por la Articulación Latinoamericana de Cultura y Política (ALACP). La iniciativa cuenta con el apoyo de parlamentarios y funcionarios de distintos países latinoamericanos (Vigna, 2009).

En la actualidad, estas organizaciones han iniciado una campaña para presentarlo en los Parlamentos Nacionales de los once países miembro de la Red (ALACP, 2009), incluyendo la demanda de que se destine un 0,10% de los presupuestos globales de la región para la red de Puntos de Cultura Latinoamericanos.

El proyecto está inspirado en la política brasileña que tiene el mismo nombre. En una entrevista realizada, Hamilton Faria, Coordinador del Área de Desarrollo Cultural del Instituto Pólis<sup>37</sup> de Brasil, explicó el concepto político de Puntos de Cultura:

.....

36 Este proyecto está siendo impulsado también en otros países, más allá del MERCOSUR.

37 Pólis es el Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Públicas de Brasil. Es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, no partidaria, pluralista y reconocida como entidad de utilidad pública en los ámbitos municipal, estatal y federal. Fundada en 1987, la ciudad y la actuación en el campo de las políticas públicas y del desarrollo local definen su identidad. La ciudadanía, como conquista democrática, es el eje articulador de su intervención, dirigida a la construcción de ciudades justas, sustentables y democráticas.

Es un concepto que implica autonomía, protagonismo de esos grupos, la participación en la política, en el debate cultural. Hay otro aspecto que es el empoderamiento. Son conceptos estructurantes del proyecto Puntos de Cultura. No es un empoderamiento solo político, es un empoderamiento de las personas, de la transformación de la vida de las personas, no solo de la política.

Lo más importante es la construcción de redes comunes que trabajen en la misma dirección, en Bolivia, Argentina, en otros países. [...] En un mundo interdependiente, el concepto de red, de participación en redes, es importante. Este concepto es central para los puntos de cultura.

[Otro concepto fundamental es] la ciudadanía cultural. Es parte de una concepción de democratización de la política pública. [...] El concepto de ciudadanía cultural... es la ciudadanía volcada para la cuestión de la cultura y el municipio. Es la primera vez que hay una política pública cultural para el municipio. La ciudadanía cultural tiene el sentido de que la cultura era un conjunto de derechos, derechos a crear cultura, a producir cultura, derecho a la información y derechos sobre el hacer cultural. Y también una idea de trabajo de la creación, de las obras de arte, de las obras de pensamiento y del imaginario. Estos conceptos hacen a la ciudadanía cultural. Hay un proyecto de descentralización de la cultura de los barrios, acciones integradas, diálogo del centro y la periferia. [...]

El gran debate de la cultura hoy es cómo la cultura se articula con una idea de sustentabilidad, y la sustentabilidad no es solo política, sino también económica, social, y hay una base de la ciudadanía para que no viva apenas solo en las redes, que es el territorio, la localidad. Cómo esa movilización, esa construcción puede ser asentada en la comunidad. Y ese es todo un reto de la cultura. Por ejemplo, la ciudadanía cultural, el derecho de crear, cómo los jóvenes (pero no solo ellos) del territorio pueden crear, cuáles son las condiciones, qué ofrece el Estado, cuáles son las oportunidades reales. Hay un programa de políticas públicas, muchas veces son estatales y no públicas y no se capitalizan en los territorios. Incluso los puntos de cultura son una pequeña parte de las dinámicas culturales. (Faria, marzo de 2010)

Al mismo tiempo, describió el modo en que se llevan adelante los proyectos en Brasil:

Puntos de Cultura es una política pública brasileña, pero que puede ser multiplicada en otros contextos. La idea de los puntos de cultura es parte de una idea general del Ministro Gilberto Gil sobre el *Do In*, los puntos vitales. Gilberto Gil hablaba del *Do In* Cultural, los puntos vitales de la Cultura. Hay [en Brasil] una complejidad cultural muy grande: grupos ligados a las matrices formadoras de nuestra cultura, los negros, los inmigrantes, la cultura portuguesa, esta nación cosmopolita donde hay muchas expresiones culturales de las tradiciones, populares, o prácticas más recientes, como el hip hop, las tecnologías de la información [...]

Inicialmente eran 600 puntos de cultura y hoy son 2.000 puntos, y la idea es llegar a final del año a 10.000.

Puntos de Cultura son expresiones culturales, puede ser un grupo, un centro cultural, un terreno de canchales, no hay ningún requisito. Hay que tener una organización, pero si un grupo de jóvenes quiere presentar un proyecto, Pólis<sup>38</sup> puede apoyarlo. Hay que escribir un plan de trabajo, muy riguroso, tiene que estar claro quiénes

.....

38 Pólis es un Pontón de Cultura. Existen los pontones, que son puntos de articulación. De los 2000 puntos, hay 100 pontones. Existen también Pontinhos de Cultura. Estos son puntos pequeños, por ejemplo, de lectura. Los Pontones son puntos temáticos y tienen una función de coordinación de otras redes. Los presupuestos de unos y otros son diferentes.

son los responsables, qué actividades van a hacer, etc. El Ministerio [de Cultura] aprueba los proyectos. Se hace un convenio con el Ministerio. La idea es potencializar lo que ya acontece en el territorio. Hay sin duda una historia del grupo, una práctica, pero también puede haber grupos nuevos, pero tienen que tener al menos dos años desde su conformación. (Faria, marzo de 2010)

La idea de presentarlo en el Parlamento del MERCOSUR nació inicialmente en el Foro Social Mundial de Belem, de enero de 2009, a impulsos de actores argentinos y brasileños:

La idea de regionalizar Puntos de Cultura surgió en el Foro Social Mundial de Belem. Creamos una articulación latinoamericana de cultura y política, ALACP, y lanzamos un manifiesto, una propuesta e hicimos un lanzamiento formal en el Foro Social Mundial de Belem. Y ahí, fue una propuesta mía, de crear una mesa con el Secretario de la Diversidad Cultural, una mesa que se llamó Puntos de Cultura y Ciudadanía Cultural. Invitamos a personas de América Latina, de Argentina y Colombia. Las personas quedaron fascinadas y se planteó que Puntos de Cultura era una propuesta universal y podría ser replicada en otros países. Y los argentinos empezaron a movilizarse, conversando con parlamentarios. Y el año pasado realizamos un encuentro en Brasilia, en setiembre de 2009, para llegar a una propuesta de ley para el Parlamento del MERCOSUR.

ALAPC es además una red de los países de América del Sur y la Red Latinoamericana de Arte y Transformación Social: incluye América Central, del Norte y Europa. Pero los integrantes de estas redes consideraron importante la ley para el Parlamento del MERCOSUR.

Yo creo que es importante considerar que es una experiencia concreta de articulación entre redes, de una articulación en torno a una política de cultura para América del Sur y no solo discursos generales, discursos ideológicos sobre la diversidad, etc., sino un intercambio y un acercamiento de facto. (Faria, marzo de 2010)

Si bien, dado el carácter de las resoluciones del Parlamento del MERCOSUR, el proyecto tiene que recorrer todo un camino político, Puntos de Cultura en tanto política cultural regional podría ser un instrumento fundamental en la integración y la conformación de ciudadanía regional, ya que por sus características y su enfoque supone estrategias de empoderamiento popular ciudadano y de las organizaciones de la sociedad civil.

## PARCERÍAS ENTRE FRONTERAS

Este proyecto es una iniciativa del Foro Entre Fronteras, una red integrada por artistas y técnicos de Argentina, Paraguay y Brasil.

La inclusión de esta iniciativa en este apartado responde a que funciona como ejemplo de la multiplicidad de actividades regionales que se realizan en las zonas de frontera, y complementa las experiencias que se mencionaron en el Capítulo 2 de esta parte.

En una entrevista realizada a Ana Zanotti, la cineasta y antropóloga explicó que el proyecto testimonia la realidad de la integración fronteriza en esa zona de Argentina, Brasil y Paraguay (el nordeste argentino y particularmente Misiones), ya que prevé la realización de cuatro documentales.<sup>39</sup>

Parcerías Entre Fronteras cuenta con el apoyo de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas del MERCOSUR (RECAM), el INCAA, de Argentina, la Dirección de Promoción de Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura de Paraguay y la Secretaría del Audiovisual del Ministerio de Cultura de Brasil.

El tema convocante es la integración en sus distintas dimensiones: cultural, histórica y política. Por otra parte, los filmes serán exhibidos por canales televisivos de los tres países.

Relata Ana Zanotti:

Formamos el **Foro de Fronteras** y tomamos el tema MERCOSUR e invitamos a realizadores paraguayos y de Rio Grande do Sul. [...] Todos dicen que tenemos mucho más en común (entre argentinos, paraguayos y brasileños) que con los de la Patagonia. Porque esto es **una región** desde los guaraníes. Es la proximidad cultural y geográfica. Sentimos que tenemos problemas comunes... los brasileños con San Pablo... Es en el marco del Foro entre Fronteras que se creó el programa Parcerías Entre Fronteras en 2009, con financiamiento para producir cuatro documentales, que sean uno de cada país del MERCOSUR de esta zona, tres de cada país y uno más. El tema tiene que ser fronteras y con un abordaje documental. Aquí ganó, por la Red, un chico que plantea tomar la frontera en Bernardo de Irigoyen, una frontera seca, un pueblo que es Brasil. Hay supermercados enormes, y los brasileños vienen y se compran todo. Es impresionante. Y este chico en ese espacio plantea tomar esa vecindad, el tema del contrabando y cómo eso es percibido por la gente común [...]. Y en el festival de cine que se hace en Santa María, en el medio de Rio Grande do Sul se hizo la reunión de Parcerías y la selección. Para fin de año van a estar terminados. Y la idea es que en los equipos audiovisuales haya técnicos de los distintos países.

Por último unas breves reflexiones. Ambos proyectos comentados constituyen dos experiencias que contradicen la idea de nacionalismo cultural, ilustran algunas de las estrategias de integración regional que se llevan a cabo y dan cuenta de las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado. Traen al debate el rol de la cultura como un recurso simbólico y político, que sin duda contribuye al fortalecimiento de una ciudadanía regional.

Por una parte, Puntos de Cultura ejemplifica una política cultural ciudadana (participativa, apoyada por el Estado) que subvierte el concepto elitista y mercantilista de la producción cultural masiva de las sociedades contemporáneas. Por la otra, Parcerías Entre Fronteras muestra una manera de producir cultura mancomunadamente a nivel regional.

La inclusión de estas experiencias, creemos, aporta ideas para pensar en una política cultural regional, teniendo en cuenta además que la primera ya ha dado un enorme paso al ser ley del Parlamento del MERCOSUR. La fuerza de las instituciones del MERCOSUR se enfrenta a un desafío interesante: hacer de Puntos de Cultura algo más que un proyecto de papel.

.....

Los proyectos ganadores, que actualmente se encuentran en etapa de desarrollo, son: por Paraguay, *Jesareko*, del realizador Marcelo Sandoval; por Argentina: *Riberas*, de Arturo Fabiani y Alejandra Muñoz, y *Frontera*, de Luis Bernal y Augusto González Polo; y por Brasil, *Cuerpos que cuentan historias*, de Francieli Rebelatto y Luciana Hartmann.

## Referencias bibliográficas

**Abinzano, R.** (1998). "Mercosur, un modelo de integración". Posadas: Universidad Nacional de Misiones, Editorial Universitaria.

**Abinzano, R.** (2006) "Estudios socio-antropológicos sobre espacios y procesos transfronterizos en el MERCOSUR: Los movimientos sociales". Ponencia presentada en el 52º Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla.

**Abinzano, R.** (1997). "Globalización, regiones y fronteras. Gestión de las Transformaciones Sociales", *MOST, Documentos de debate* N° 27. <<http://www.unesco.org/most/abinzano.htm>>

**Aguerre, M. y Arboleya, I.** (2009). *El MERCOSUR ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad*. Montevideo: ALOP-CLAEH-CCU.

**Aleman, C. y Leandro, B.** (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur*. Montevideo: FESUR.

**Balibar, E.** (2005). "Fronteras del Mundo. Fronteras de la Política", *Alteridades*, vol. 15, N° 30. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

**Borja, J.** (2000). "La ciudad y la nueva ciudadanía", *La Factoría* N° 10. <<http://www.revistalafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>>

**Caetano, G.** (2004). *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevideo: FESUR.

**Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D.** (2009). "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto", en: Gerardo Caetano (coord.) *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

**Capaldo, A.** (2007). "La nueva ciudadanía europea", *Revista de la Academia*, N° 12, Primavera, pp. 85-91. Santiago: Universidad Católica de Chile.

**Cardarello, A. y Rodríguez, J.** (S/F). "Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada". <[http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2\\_2.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2_2.pdf)>

**Celiberti, L.** (2005). "La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa". <[http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/p\\_comisec.htm](http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/p_comisec.htm)>

**Chasquetti, D.** (2006). *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Montevideo: FESUR.

**De Zan, J.** (2010). "Los sujetos de la política. Ciudadanía y Sociedad Civil", *Tópicos*, Nº 14. Santa Fe: Asociación Revista de Filosofía de Santa Fe.

Diario *El Territorio*. "Dos ciudades tras la integración". Posadas: 20 de noviembre de 2008.

Diario *El Territorio*. "Se reunió el Foro de concejales de Encarnación y de Posadas". Posadas: 10 de octubre de 2009.

**Drummond, M. C.** (2009). "Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competencias", en: Gerardo Caetano (coord.), o. cit.

**Durán, T.** (1999). "Algunas ideas sobre el proceso de institucionalización del tema mujer en el MERCOSUR", *Actrices mercosureñas: género, nación y región*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, mimeo.

**Ferraro, D. y Rodríguez, J.** (2007). "Las ciudades y la integración", *Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR*. Tandil: Mercociudades, Montevideo de Todos, Municipio de Morón, Municipio de Tandil y FCCR.

**FIMPER**, Estatutos aprobados en sesión plenaria, 22 de mayo de 2006.

**FIMPER**, Reglamento funcional interno, Resolución Nº 02/08.

**García Delgado, D.** (1999) "El gobierno de la ciudad y la innovación política. La cuestión de la ciudadanía hoy. Las nuevas formas de participación política y social", presentado en Seminario Internacional: *El renacimiento de la cultura urbana*. Rosario, 29 y 30 de junio.

**García Delgado, D. Nosetto, L.** (2005). "Por una ciudadanía plena. Más allá de la sociedad excluyente". <<http://www.insumisos.com/lecturainsumisas/Por%20una%20Ciudadania%20Plena.pdf>>

**Geneyro, R. y Vázquez, M.** (2007). *El Mercosur por dentro*. Bogotá: PIDHDD.

**Hernández, A. M.** (2002). *Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

**Laurnaga, E.** (2004). "El desafío de diseñar políticas públicas transversales con perspectiva de género. El papel de las instancias regionales", Unidades Temáticas de Género y Municipio, Desarrollo Social y Desarrollo Económico Local, Red de Mercociudades, *Fortaleciendo escenarios de encuentro. Un paso más*. Montevideo: FESUR.

**Luján C.** “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales”, en: Gerardo Caetano (coord.), o. cit.

**Lunghi, M.** (2007). “Una ciudad que apuesta y trabaja para la integración regional”, Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR. Tandil: Mercociudades, Montevideo de Todos, Municipio de Morón, Municipio de Tandil y FCCR.

**Mariscal, N.** (2006). “Gobernanza múltiple y plural”. <<http://www.revie.org>>

**Marshall, Th.** (1965). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

**Miralles Sangro, P.** (2001). “Presente y futuro de la ciudadanía europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 1, 2º semestre, pp. 53-158 <<http://e-spacio.uned.es>>

**Morata, F.** (2002). “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. <<http://www.unpan1.un.org>>

**Oroño, A.** (2009). “La cuestión local en el MERCOSUR. Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda”, en: Gerardo Caetano (coord.), o. cit.

**Pérez Jiménez, R. y Ribeiro Nogueira, V.** (2009). “La construcción de los derechos sociales y los sistemas sanitarios: los desafíos de las fronteras”, *Katálysis*, Nº 12, enero - junio. Florianópolis.

**Ruiz Alonso, F.** (2005). “Europa: una nueva identificación ciudadana”, en *Revista Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, Nº 13. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=173283>>

**Sabatella, M.** (2007a). “Las ciudades del MERCOSUR, protagonistas del cambio”, Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR. Tandil: Mercociudades, Montevideo de Todos, Municipio de Morón, Municipio de Tandil y FCCR.

**Sabatella, M.** (2007b). “Un nosotros regional”. *Diálogo*, noviembre. Morón: Secretaría Ejecutiva de Mercociudades.

**Santestevan, A. M.** (2009). *Instrumentos que consagran derechos económicos, sociales y culturales en el proceso de integración del MERCOSUR*. Montevideo: mimeo.

**Schiavoni, L.** (1993). *Pesadas cargas, frágiles pasos. Los comerciantes fronterizos de Posadas - Encarnación*. Posadas/Asunción: Editorial Universitaria UNaM-CPES.

**Schivoni, L.** (S/F). “Las actividades económicas de las paseras”. Posadas: Universidad Nacional de Misiones, Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, mimeo.

**Serbin, Andrés,** (S/F). "Regionalidad y ciudadanía. Retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe". <<http://www.andresserbin.com/publicaciones-textos.htm>>

**Sosa, Lautaro** (2009). *Nosotros ya elegimos. Etnografía de una campaña electoral en La Ribera*. Tesis de Maestría. Posadas, Misiones. (Inédito)

**Vigna E.** (2009). *Pontos de Cultura se internacionaliza*. Brasilia: INESC.

**Villareal, N.** (2004). *La larga marcha hacia la igualdad social. Apuntes comparados en estrategias de políticas sociales. Argentina - Brasil - Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno*. Montevideo: FES.

[www.artetransformador.net](http://www.artetransformador.net)

[www.cladem.org](http://www.cladem.org)

[www.culturaypolitica.com](http://www.culturaypolitica.com)

[www.clahe.org.uy](http://www.clahe.org.uy)

[www.generoycomercio.org](http://www.generoycomercio.org)

[www.infolinres.com](http://www.infolinres.com)

[www.limiteinformativo.com.ar](http://www.limiteinformativo.com.ar)

[www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

[www.mercosurmujeres.org](http://www.mercosurmujeres.org)

[www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

[www.mujeresdelsur-afm.org.uy](http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy)

[www.observatoriomercosur.org.uy](http://www.observatoriomercosur.org.uy)

# Anexos

## Anexo 1. Lista de personas entrevistadas

1. *Abinzano, Roberto*. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Misiones.
2. *Aguerre, María Julia*. Centro de Participación Popular, Programa MERCOSUR Social y Solidario, Uruguay.
3. *Albuquerque, María do Carmo*. Pólis, Programa MERCOSUR Social y Solidario, San Pablo, Brasil.
4. *Alcaraz, María Victoria*. Directora del Centro Cultural San Martín, Coordinadora Unidad Temática de Cultura de Mercociudades, Argentina.
5. *Arbolea, Ignacio*. Centro Cooperativista Uruguayo, CCU, Uruguay.
6. *Baldan, Leandro*. Área Juventud, Municipio Santo André, Brasil.
7. *Barbieri, Raúl Enrique*. Director de Cooperación Externa, Unidad de Turismo, Buenos Aires, Argentina.
8. *Benítez, Raúl*. Dirección Relaciones Internacionales, Municipio de Asunción (vía Internet).
9. *Borri, Néstor*. Centro Nueva Tierra, Programa MERCOSUR Social y Solidario, Argentina.
10. *Casella, Jane*. Pólis, Programa Mercosur Social y Solidario, San Pablo, Brasil.
11. *Di Vruno, Antonela*. Coordinadora Comisión de Derechos Humanos, UT de Desarrollo Social, Mercociudades, Municipio de Morón,
12. *Faria, Hamilton*. Coordinador del Área de Desarrollo Cultural, Pólis, San Pablo, Brasil.
13. *Gomensoro, Federico*. Director Ejecutivo del Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR.
14. *Gómez, Claudia*. Asesora, Comisión del Mercosur e Integración Social, del Concejo Deliberante de Posadas, y del FIMPER, Misiones.
15. *Gorosito, Mayki*. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.
16. *Gross, Enrique*. Jefe de Asesores, Gobierno de la Provincia de Misiones.
17. *Grosse, Roberto*. CIM-Alemania, Consultor, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR.
18. Informante Centro de Comercio de Concordia.
19. *Labastie, Mariana*. Ex secretaria Técnica del Capítulo Uruguay de la PIDHDD.
20. *Larumbe, Alejandra*. Ministerio de Derechos Humanos de la provincia de Misiones.

- 21. Laucero, Malena.** CIM-Alemania, Consultora en la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, PIDHDD IMercosur.
- 22. Macaluse, Marcelo.** Director de Educación, Municipio de Morón, Argentina.
- 23. Martín, Julio Andrés.** Secretario, Comisión del MERCOSUR e Integración Social, del Concejo Deliberante de Posadas, Misiones.
- 24. Moncalvillo, Susana.** INDESOS Mujer, Programa MERCOSUR Social y Solidario, Argentina.
- 25. Monteagudo, Lucrecia.** Presidenta Unidad Ejecutora de COMCOSUR, responsable Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Quilmes, Argentina.
- 26. Morales, Isabel.** Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), Paysandú, Uruguay.
- 27. Navarrete, Margarita.** Directora Ejecutiva, Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Uruguay.
- 28. Pereira Gimenes.** Prefeitura de Santo André, Brasil.
- 29. Raimundi, Carlos.** Ex Parlamentario del Parlamento del MERCOSUR, Argentina.
- 30. Reynal, Pablo.** Director Nacional de Juventud de CTA y Coordinador Comisión Juventud, del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.
- 31. Rodrigo, Cássio.** Prefeitura de Santo André, Brasil.
- 32. Rodríguez, Damián.** Funcionario, Área de Cooperación, Intendencia de Canelones, Uruguay.
- 33. Rodríguez, Jorge.** Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Intendencia de Montevideo.
- 34. Rosano, Daniel.** Director Instituto de Derecho de la Integración del Colegio de Abogados, Municipio de Quilmes, Argentina.
- 35. Santander, Igor.** Asesor, Secretaría de Cooperación Internacional, Intendencia Municipal de Canelones, Uruguay.
- 36. Schiavoni, Lidia.** Docente e investigadora, Facultad de Antropología y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.
- 37. Sosa, Lautaro.** Investigador Facultad de Antropología y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.
- 38. Stilman, Susana.** Presidenta Mujeres Trabajando y Coordinadora Comisión de Equidad de Género, Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Argentina.
- 39. Taks, Javier.** Red Vida, Uruguay.
- 40. Vargas, Virginia.** Directora de Arte y Cultura, Municipio de Morón, Argentina.
- 41. Varsky, Hugo.** Embajador, ex Coordinador Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, ex Punto Focal Somos MERCOSUR, Argentina.
- 42. Vera, Elsi.** Centro de Documentación y Estudios, CDE, Programa MERCOSUR Social y Solidario, Paraguay.
- 43. Zagni, Carlos.** Coordinador Programa MERCOSUR Social y Solidario, Argentina.
- 44. Zanlungo, Delia.** Directora Políticas de Género, Municipio de Morón, Coordinadora de la Unidad Temática de Género de Mercociudades.
- 45. Zanotti, Ana.** Antropóloga y documentalista. Autora de varias obras sobre integración fronteriza, Argentina.

## Anexo 2. Normas del MERCOSUR que consagran derechos económicos, sociales y culturales.<sup>40</sup>

### • Lista de los temas de las Declaraciones Presidenciales

Vigencia de las instituciones democráticas (Las Leñas, 26 y 27 de junio de 1992, y Potrero de Los Funes, 25 de junio de 1996). La paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración (Ushuaia, 24 de julio de 1998). Declaración Sociolaboral del MERCOSUR<sup>41</sup> (Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998). Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (Buenos Aires, 30 de junio de 2000). Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR (Florianópolis, 15 de diciembre de 2000). Erradicación del Trabajo Infantil (Buenos Aires, 6 de julio de 2002). Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes (Brasilia, 6 de diciembre de 2002). Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Asunción, 20 de junio de 2005). Lucha contra la pobreza extrema (Asunción, 20 de junio de 2005). Derechos Humanos (Montevideo, 9 de diciembre de 2005). Importancia del FOCEM (Córdoba, 21 de julio de 2006). Importancia de la reducción de las asimetrías y disparidades económicas y sociales, así como la promoción de condiciones dignas de vida para todos los ciudadanos como objetivo central del proceso de integración (Rio de Janeiro, 19 de enero de 2007). Voluntad de dotar de mayor visibilidad y difusión a la dimensión política y social del MERCOSUR (Asunción, 29 de junio de 2007). Aprobación del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (San Miguel de Tucumán, 1º de julio de 2008). Importancia de la Sede del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (Asunción, 23 y 24 de julio de 2009).

### • Lista de temas de las Decisiones del CMC

Las Decisiones emanadas del Consejo del Mercado Común constituyen los instrumentos jurídicos de carácter obligatorio de mayor nivel jerárquico. En general, recogen acuerdos que derivan de las Reuniones de Ministros de los Estados partes o de otros órganos auxiliares que canalizan sus propuestas a través del GMC.

- Educación.
- Movimiento de las personas físicas.
- Tráfico de personas.
- Protección del medio ambiente.
- Empleo.
- Cultura.
- Cooperación consular.

40 Santestevan, A. M., o. cit.

41 La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR consagra los siguientes derechos fundamentales: no discriminación, igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres, promoción de derecho de los trabajadores migrantes, eliminación del trabajo forzoso, edad mínima de admisión al empleo y combate al trabajo infantil, libertad sindical, fomento del empleo, protección de los desempleados, derecho a la formación profesional y desarrollo de los recursos humanos, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social.

## Educación

- Decisión CMC No. 04/94: Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico.
- Decisión CMC No. 04/95: Protocolo de integración educativa sobre reconocimiento de títulos universitarios para la prosecución de estudios de post-grado en las Universidades de los países del MERCOSUR (Asunción, 5 de agosto de 1995).
- Decisión CMC No. 07/95: Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel medio técnico (Asunción, 5 de agosto de 1995).
- Decisión CMC No. 08/96: Protocolo de integración educativa para proseguimiento de estudios de post-grado en las Universidades de los países del MERCOSUR (Fortaleza, 17 de diciembre de 1996).
- Decisión CMC No. 09/96: Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de post-grado entre los Estados Partes del MERCOSUR (Fortaleza, 17 de diciembre de 1996)
- Decisión CMC No. 03/97: Protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (Asunción, 18 de junio de 1997).<sup>42</sup>
- Decisión CMC No. 26/97: Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (Montevideo, 15 de diciembre de 1997).<sup>43</sup>
- Decisión CMC No. 04/99: Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR (Asunción, 16 de junio de 1999).
- Decisión CMC No. 05/99: Acuerdos de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Asunción, 16 de junio de 1999).
- Decisión CMC No. 33/04: Creación del Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR (FEM), (Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004).
- Decisión CMC No. 09/05: Acuerdo de Admisión de títulos, certificados y diploma para el ejercicio de la docencia en la enseñanza del español y del portugués como lenguas extranjeras en los Estados Partes (Asunción, 19 de junio de 2005).
- Decisión CMC No 05/06: Estructura orgánica del Sector Educativo del Mercosur (SEM), complemento de la Decisión No 15/01 (Córdoba, 20 de junio de 2006).
- Decisión CMC 06/06: Mecanismo de implementación del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico (Córdoba, 20 de junio de 2006).
- Decisión CMC No. 08/06: Crea el Grupo de Alto Nivel para la creación del “Instituto MERCOSUR para la capacitación de los funcionarios de las Administraciones Públicas” (Córdoba, 20 de julio de 2006); Acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Partes del MERCOSUR. (Córdoba, 20 de junio de 2006).
- Decisión CMC No. 29/07: Acuerdo complementario de cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR y el Convenio Andrés Bello sobre reconocimiento de estudios, títulos y certificados de educación primaria/básica y media/secundaria no técnica (Asunción, 28 de junio de 2007).

.....  
<sup>42</sup> Este Protocolo fue sustituido por el Acuerdo suscrito entre los cuatro países y aprobado por Decisión del CMC No. 4/99.

<sup>43</sup> Protocolo sustituido por el Acuerdo suscrito entre los cuatro Estados Partes y aprobado por Decisión del CMC No. 4/99.

- Decisión CMC No. 15/08: Disposiciones transitorias para actualizar / modificar e implementar la tabla de equivalencias anexa al Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008).
- Decisión CMC No. 16/08: Protocolo de Intenciones entre el MERCOSUR y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008).
- Decisión CMC No 17/08: Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008).
- Decisión CMC No 24/08: Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008).

### **Movimiento de las personas físicas**

- Decisión CMC No. 19/97: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo (Montevideo, 15 de diciembre de 1997).
- Decisión CMC No. 14/00: Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR (Buenos Aires, 29 de junio de 2000).
- Decisión CMC No. 15/00: Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Buenos Aires, 29 de junio de 2000).
- Decisión CMC No. 48/00: Acuerdo sobre exención de visas entre los Estados Partes del MERCOSUR (Florianópolis, 14 de diciembre de 2000).
- Decisión CMC No. 28/02: Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Brasilia, 6 de diciembre de 2002).
- Decisión CMC No. 16/03: Acuerdo para la creación de la “Visa MERCOSUR” (Montevideo, 15 de diciembre de 2003).

### **Tráfico de personas**

- Decisión CMC No. 07/00: Complementación del Plan de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Materia de Tráfico de Menores entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile (Buenos Aires, 29 de junio de 2000).
- Decisión CMC No. 37/04: Acuerdos contra el tráfico de migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004).
- Decisión CMC No 12/06: Campaña de Información y Prevención del Delito de Trata de Personas (Córdoba, 20 de junio de 2006).

### **Protección del medio ambiente**

- Decisión CMC No. 02/01: Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (Asunción, 22 de junio de 2001).
- Decisión CMC No. 19/0: Crea la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR (Montevideo, 15 de diciembre de 2003).

- Decisión CMC No. 14/06: implementación del Programa Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR. Directrices de Gestión ambiental y Producción más limpia (Córdoba, 20 de julio de 2006).

## **Empleo**

- Decisión CMC No. 46/04: Estrategia Mercosur de crecimiento del empleo (Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004).
- Decisión CMC No. 04/06: Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo. Aprueba la "Propuesta para la EMCE" (Córdoba, 20 de junio de 2006).
- Decisión CMC No 32/06: Condiciones mínimas de procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR (Brasilia, 15 de diciembre de 2006).
- Decisión CMC No 33/06: Establece requisitos mínimos de perfil de Inspector del Trabajo en el MERCOSUR (Brasilia, 15 de diciembre de 2006).
- Decisión CMC No 19/07: Directrices Regionales para la Estrategia de Crecimiento del Empleo en el MERCOSUR (Asunción, 28 de junio de 2007).

## **Cultura**

- Decisión CMC No. 11/96.: Acuerdo de Integración Cultural (Fortaleza, 17 de diciembre de 1996).
- Decisión CMC No 11/06: Sede permanente del MERCOSUR Cultural (Córdoba, 20 de junio de 2006).
- Decisión CMC No 35/06: Incorporación del Guaraní como idioma del MERCOSUR (Brasilia, 15 de diciembre de 2006).
- Decisión CMC No 33/08: Sello MERCOSUR cultural (Salvador, 15 de diciembre de 2008).

## **Cooperación Consular**

- Decisión CMC No. 35/00: Mecanismo de Cooperación Consultar entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile (Buenos Aires, 29 de junio de 2000).
- Decisión CMC No. 31/07: Crea la Reunión Especializada de Entidades Gubernamentales para Nacionales Residentes en el Exterior (Asunción, 28 de junio de 2007).

## Anexo 3. Guía de Entrevistas

### • Guía Funcionarias/os de Mercociudades

#### Preguntas generales sobre la Red Mercociudades

1. ¿Tiene alguna apreciación sobre la Red en su conjunto?
2. ¿Hay alguna experiencia en el marco de la Red que usted considera destacable?, ¿cuál? ¿Por qué?
3. ¿Cuáles son los nudos críticos que enfrenta la Red? Pensando en la cantidad de ciudades, en la diversidad de temáticas....
4. Me gustaría saber cómo ve la participación de actores no estatales en el ámbito de las Mercociudades?
5. Me gustaría saber cómo ve la participación de los actores no estatales en el MERCOSUR. ¿Cuáles han sido hasta ahora los actores de la sociedad civil más visibles o importantes en términos de participación? **Quiénes:** ONG locales y de qué áreas o sectores (mujeres, ambientalistas, derechos humanos, otras), ONG internacionales, redes de ONG, de qué sectores, cámaras empresariales, organizaciones de consumidores.
6. Concretamente, ¿el municipio ha financiado proyectos?, ¿qué proyectos? ¿Cuáles son las fuentes de financiación?
7. Con relación a la participación de actores no estatales ¿hay diferencias entre los países de la región?, ¿cuáles?, ¿qué tendencias se observan? ¿Cómo se explicarían las diferencias?
8. Sabemos que hay acciones conjuntas, acuerdos, etc. entre ciudades fronterizas, y a veces entre ciudades más lejanas... ¿Se han establecido relaciones entre concejales de ciudades vecinas, por ejemplo, o algún tipo de acuerdos?
9. ¿Han encarado acciones conjuntas ante problemas similares (cólera, dengue, sida, tráfico de mujeres, tráfico de drogas, etc.)?

#### Ciudadanía

10. ¿De dónde es Ud. ciudadano/a? (incluirla en el momento oportuno).
11. ¿Cómo le suena la idea de una ciudadanía global?

12. ¿Cómo le suena la idea de una ciudadanía regional?
13. Si dice regional, pedir que explicita a qué se refiere con “región”.
14. Hay flotando una idea de una ciudadanía más allá del concepto clásico de la ciudadanía ligada a un Estado nacional. ¿Qué piensa?
15. ¿Cómo se traduce esta ciudadanía en la práctica? (precisiones) *Llevar el diálogo a situaciones concretas.*
16. ¿Cuáles serían las condiciones más importantes para que se conforme una ciudadanía supranacional?
17. ¿Cuáles son las situaciones o condiciones adversas?
18. ¿Ha sido tema de discusión aquí la ciudadanía supranacional (según lo haya especificado en las preguntas anteriores)?, ¿en algún espacio? ¿Hay iniciativas en esta dirección?, ¿cuáles? ¿Qué se discute?

(Si habló de ciudadanía global o por ejemplo de ciudadanía latinoamericana, ahora la idea es llevarlo a hablar de ciudadanía mercosuriana).

19. Hay quienes hablan de ciudadanía mercosuriana. ¿Cómo hablar de ciudadanía en el contexto del MERCOSUR?
20. Bajando a lo concreto, ¿cómo se traduce esta ciudadanía?, ¿ha sido tema de discusión aquí?, ¿en algún espacio? ¿Hay iniciativas en esta dirección? ¿Podría referir algunas?

### **Mercociudades y ciudadanía regional**

21. En la Cumbre XIII de Mercociudades, la declaración política incluye como uno de los ejes principales del Plan de Trabajo “la construcción de ciudadanía regional, y el protagonismo de las ciudades para acercar el MERCOSUR a la gente”. Entonces, me gustaría preguntarle concretamente cómo se construye ciudadanía regional **en este municipio**.
22. ¿La Red de Mercociudades es un instrumento para la conformación de ciudadanía regional? ¿Cómo?
23. ¿Cuáles son los límites o alcances (las dificultades) (los facilitadores) de la acción municipal con relación a la construcción de ciudadanía regional? Precisar.
24. Podría dar ejemplos de experiencias o iniciativas de su propio municipio y/o en el marco de la Red de Mercociudades que podrían encuadrarse en este concepto. Pedir que especifique acciones, iniciativas concretas en esta línea.

## • Guía ONG, líderes políticos, líderes comunitarios (perfil activistas sociales o políticos)

### Integración regional y sociedad civil

*Breve descripción de la institución a la que pertenece.*

- **Tema 1. Descripción de la organización.** Año de creación; objetivos centrales, ejes de trabajo, principales estrategias de trabajo, si trabajan con sectores de base o solo hacen incidencia política, si participan y ver si incluye algún tipo de perspectiva o actividad de tipo regional.

#### - Tema 2. Articulaciones / redes

*Sería interesante hacerlos hablar de cómo ven la acción local y la internacional y a qué llaman nivel internacional si es América Latina, si es una subregión como el MERCOSUR o si piensan en un nivel más global y qué sentido y qué explicaciones dan para actuar en uno u otro nivel.*

#### 2.1. Redes sectoriales o temáticas a nivel nacional

- ¿Participan o integran redes temáticas o sectoriales con otras organizaciones de su país?, ¿cuáles?
- Cuáles son los objetivos de esas redes, los principales ejes de trabajo y las principales estrategias que llevan adelante.
- Especificar las organizaciones que participan.
- ¿Podría caracterizar su modalidad de funcionamiento?
- ¿Cuál es el rol que cumple su organización en esa red o redes?
- Alguna evaluación u opinión sobre impacto o resultados del trabajo en red.

#### 2.2. Redes nacionales con otros movimientos o sectores sociales (redes intersectoriales)

- ¿Integran redes con organizaciones de otros sectores de su país?
- Con qué sectores. Cuáles son las organizaciones que participan.
- ¿Hubo acciones en común con otros sectores? ¿Cuáles?
- Alguna evaluación u opinión sobre impacto o resultados.

#### 2.3. Redes globales

- ¿Integran redes con organizaciones de otros países? ¿Cuáles?
- Podría especificar los objetivos, las principales acciones, la modalidad de funcionamiento,
- ¿Han participado en el Foro Social Mundial? ¿A qué nivel?
- Alguna evaluación u opinión sobre impacto o resultados.

#### 2.4. Redes Latinoamericanas y del MERCOSUR

- ¿Integran redes con organizaciones de países del MERCOSUR?
- En qué año se formó.
- ¿Cuáles? Cuáles son los objetivos. Qué ejes. Qué actividades. ¿Hubo cambios a lo largo del tiempo?
- Qué resultados puede destacar.

### - Tema 3. Regional

Retomando el tema de las alianzas regionales (más allá que participe o no en redes del MERCOSUR), si participa en este tipo de redes, se puede preguntar ahora:

- a. Ahora nos interesaría saber qué piensa sobre la participación de las organizaciones sociales a nivel regional. Específicamente y con relación al campo de actividades de su organización, ¿podría decirnos cuáles han sido los logros más importantes a nivel regional? ¿En qué nivel se han dado? (Especificar y ejemplificar). Dejar hablar y repreguntar cuando dice algo general.
- b. Hubo cambios en la conciencia o en una identificación con lo regional, ¿podría hablarnos de esto?

### - Tema 4. MERCOSUR

- a. Me gustaría ahora hablar sobre el MERCOSUR, sobre la importancia del MERCOSUR para la sociedad civil. Dejar hablar
- b. ¿Es importante el MERCOSUR para la sociedad civil?, ¿en que sentido?, ¿para qué?
- c. ¿Cómo es la participación de la organización en la institucionalidad del MERCOSUR? ¿Hubo cambios? ¿En qué momentos se produjeron esos cambios? Evaluar.
- d. ¿Cómo es la situación actual? Hay indicadores y también varios autores que sostienen que el MERCOSUR se ha fortalecido en los últimos años. Otros dicen lo contrario. ¿Qué piensa?

### - Tema 5. Ciudadanía

1. ¿De dónde es ciudadano/a? / Si dice que es de Argentina u otro país, preguntarle: ¿Cómo le suena la idea de una ciudadanía global o regional? ¿Y mercosuriana?
2. Hay quienes hablan de ciudadanía mercosuriana. De ciudadanía emergente. De ciudadanía regional. De ciudadanía complementarias, no sustitutivas. Hay flotando una idea de una ciudadanía más allá de las concepciones más clásicas de la ciudadanía ligada a un Estado nacional. ¿Qué piensa?
3. Si dice que sí a una ciudadanía supranacional, cualquiera sea, ¿cómo se traduce esta ciudadanía? (precisiones) Esto debería dar lugar a hablar de las situaciones concretas.
4. ¿Ha sido tema de discusión aquí la ciudadanía supranacional (según lo haya especificado en las preguntas anteriores)?, ¿en algún espacio? ¿Hay iniciativas en esta dirección?, ¿cuáles?
5. ¿Cuáles serían las condiciones más importantes para que se conforme una ciudadanía supranacional?
6. ¿Cuáles son las situaciones o condiciones adversas?

### - Tema 6. Relaciones con organismos de cooperación internacional.

- a. ¿Por qué la cooperación internacional financia proyectos de tal o cual tipo (regionales por ejemplo)?
- b. ¿Cuáles son los intereses de la cooperación en el proceso de integración regional?

# Listado de siglas

**ALACP:** Articulación Latinoamericana de Cultura y Política

**ALAMES:** Asociación Latinoamericana de Medicina Social

**ALOP:** Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo

**PMSS:** Programa MERCOSUR Social y Solidario

**CAPS:** Centros de Atención Primaria de la Salud

**CCISC:** Centro de Comercio, Industria y Servicios de Concordia

**CCU:** Centro Cooperativista del Uruguay

**CEFIR:** Centro de Formación para la Integración Regional

**CEJIL:** Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

**CEPIL:** Centro de Estudios de la Integración Regional

**CIEDUR:** Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo

**CLADEM:** Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

**CMC:** Consejo del Mercado Común

**CPP:** Centro de Participación Popular, Uruguay

**CUT:** Central Única de Trabajadores, Brasil

**DEF:** Documento Especial Fronterizo

**DDHH:** Derechos Humanos

**DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**DNI:** Documento Nacional de Identidad

**FCCR:** Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

**FIMPER:** Foro Interparlamentario Municipal Permanente de Encarnación-Posadas

**FOCEM:** Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

**GMC:** Grupo del Mercado Común

**IMEF:** Instituto MERCOSUR de Formación

**INCAA:** Instituto Nacional de Cinematografía de Argentina

**ISM:** Instituto Social del MERCOSUR

**MAM:** Movimiento Agrario de Misiones

**MERCOSUR:** Mercado Común del Sur

**MYSU:** Mujer y Salud de Uruguay

**ONG:** Organizaciones No Gubernamentales

**OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil

**PIDHDD:** Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia

**PIT-CNT:** Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores, Uruguay.

**PPT:** Presidencia Pro Tempore

**RAADDHH:** Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos

**RECAM:** Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas del MERCOSUR

**REM:** Reunión Especializada de la Mujer

**SERPAJ:** Servicio Paz y Justicia

**TCE:** Tratado Constitucional de la Unión Europea

**TVF:** Tránsito Vecinal Fronterizo

**UE:** Unión Europea

**UNASUR:** Unión de Naciones Suramericanas

**UT:** Unidad Temática



Fronteras

Global / local

Integración

Interculturalismo

Participación



racine

