

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR Y LA CRISTALIZACIÓN DE UNA CIUDADANÍA MERCOSUREÑA. ANÁLISIS DE LA AGENDA PARLAMENTARIA EN EL PERÍODO 2007-2015

Martínez Garbino, Lucía^A

^A *Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL)*

Área: Ciencias Sociales

Sub-Área: Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Grupo: X

Palabras clave: Parlasur, Integración regional, Derechos regionales

INTRODUCCIÓN

El Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) constituye uno de los pocos espacios institucionales de participación ciudadana dentro del MERCOSUR. Si bien esta participación es mediada por los parlamentarios, electos de manera directa o indirecta por los ciudadanos, es allí donde se rescata lo político del proceso de integración mercosureño, creando un espacio de debate genuino donde la pluralidad de la región se ve reflejada, abriendo caminos de participación y representación a la ciudadanía en asuntos regionales (Álvarez: 2011; Malamud y Castro: 2009). Sin embargo, este órgano representativo presenta grandes dificultades para desempeñar adecuadamente funciones legislativas. Esto se debe a que sus normas no son vinculantes para los actores que tienen en sus manos la toma efectiva de las decisiones del bloque, sino que son meras recomendaciones¹. Así, se dificulta la creación y articulación de políticas regionales, dado que las mismas quedan a discreción de los gobiernos nacionales (Álvarez: 2008).

A pesar de sus falencias, el Parlasur significa un avance institucional hacia la construcción de un demos regional, una ciudadanía mercosureña, y tiene la potencialidad para la construcción de una agenda de integración con influencias de la sociedad civil, produciendo el empoderamiento de la misma y generando la autopercepción de lo regional como una realidad propia (Alemany y Leandro: 2006). En este marco, en el presente trabajo se indaga acerca de cómo el Parlasur promueve a través de su agenda objetivos, temáticas a tratar y acciones concretas a realizarse dentro del MERCOSUR que contribuyen a la creación de una ciudadanía regional. Esto se plasma mediante el reconocimiento de un conjunto de derechos concretos garantizados por la estructura institucional regional que amplían y profundizan los derechos de los ciudadanos de los estados parte; y a través de la identificación de los ciudadanos con un demos mercosureño integrado, comprometido con el desarrollo y el progreso institucional democrático.

¹ Como sostiene Ramos (2014), los órganos legislativos han obtenido un rol subordinado en el proceso de integración del MERCOSUR debido que los mismos Tratados fundacionales atribuyen funciones directamente ligadas a la toma de decisiones y a la creación de normativa a órganos ejecutivos.
Proyecto: La 'nueva izquierda latinoamericana' en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010
Director del proyecto: Ramos, Hugo Daniel
Director del becario/tesista: Ramos, Hugo Daniel

METODOLOGÍA

A lo largo de esta investigación se utilizó una metodología de corte cualitativo. Para poder realizar el análisis de la agenda parlamentaria, se construyó una noción de ciudadanía que pudiera aplicarse a una estructura regional, pero que a la vez no invalidara la noción tradicional vinculada con el Estado Nación. El concepto de ciudadanía mercosureña que se expondrá en este trabajo intenta dar cuenta de la realidad multidimensional que busca salvaguardar la estructura institucional del MERCOSUR y sus Estados-parte. Así, a partir de esta conceptualización, y enlazado al objetivo de poner en relación las acciones llevadas a cabo por el Parlasur y las medidas de los órganos regionales que tienen el poder de tomar decisiones, se decidió trabajar solamente con aquellos actos del parlamento que tuviesen conexión directa con el Consejo del Mercado Común, es decir, con los proyectos de recomendación y con los proyectos de norma durante el período legislativo 2007-2015.

Dentro de estos actos parlamentarios se seleccionaron los proyectos con vinculación directa con las 6 categorías que conforman la definición de ciudadanía mercosureña: derechos, identidad, educación, salud, trabajo y libre circulación de las personas. Para esto se llevó a cabo un análisis documental, de contenido y del discurso. Como resultado se obtuvieron 60 proyectos, 55 recomendaciones y 5 proyectos de norma, de los cuales se prevé un análisis en profundidad de 12 de los mismos, tomando 2 por cada categoría.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS PARCIALES

A lo largo de la historia, distintas corrientes de pensamiento político han tratado de definir la noción de ciudadanía, de establecer quién es el ciudadano y en base a qué se lo delimita. A diferencia de los antiguos, quienes definían al ciudadano por su participación en los asuntos públicos, la modernidad se ha inclinado por pensar la ciudadanía como aquella vinculación pasiva del individuo con el Estado moderno, unido a este por lazos jurídicos dentro de sus límites territoriales. Así, el hombre es titular de derechos y se encuentra en igualdad jurídica con sus pares, a pesar de sus desigualdades de hecho (socio-económicas) (Cft. Peña: 2001; Cortina: 2009).

Sin embargo, hoy esta noción de ciudadanía estrechamente vinculada al Estado democrático nacional es insuficiente. Por un lado, la democracia es cuestionada como lugar donde se constituyen los hombres como iguales. Las desigualdades sociales existentes ponen en duda la capacidad del Estado de brindar un piso de igualdad, existiendo “ciudadanos incompletos” o nominales (Quiroga: 1998). Por el otro, se ve presionado desde arriba y desde abajo por procesos de globalización y de localización que socavan la soberanía y sus capacidades. Así, surge la necesidad de cuestionar la vinculación que posee la ciudadanía con la nacionalidad; la cual muchas veces se convierte en un impedimento para proteger a nuevos colectivos que pugnan por el reconocimiento de sus derechos y libertades. En Estados atravesados por el multiculturalismo, la sociedad se torna más compleja, y el reconocimiento de derechos diferenciados de comunidades étnicas y culturales se convierte en una problemática. Como consecuencia de estos procesos, la regionalización viene a dar complemento y contrapeso de las falencias del estado nacional (Serbin; 2012; Candiotti, 2012).

Por su parte, el proceso de integración regional del MERCOSUR ha avanzado y cambiado de rumbo desde 1991, ampliando su perspectiva y convirtiéndola en una visión integral y multidimensional. El MERCOSUR ciudadano, democrático y participativo viene a suplir las falencias de su primera conformación, exclusivamente de corte económico-comercial, democratizando instituciones, fortaleciendo políticas regionales conjuntas y promoviendo la participación activa e informada de los

ciudadanos (Chejter: 2011).

Para esta investigación, teniendo en cuenta la naturaleza institucional regional a la que estamos aludiendo, se definió un concepto de ciudadanía regional amplio, vinculado con los derechos humanos y que se traslapa con el propio de los Estados Parte. Así, se cotejaron las definiciones de distintas corrientes de pensamiento político (republicanismo, liberalismo, comunitarismo) y documentos oficiales del MERCOSUR², llegando a la siguiente definición provisoria: “entendemos como ciudadanía mercosureña a aquel haz de derechos básicos e imprescindibles para la realización de la persona, que desborda las fronteras nacionales y se asienta en la idea de comunidad latinoamericana. Adicionalmente, asumimos que la conformación de una ciudadanía regional se forja mediante el desarrollo de políticas públicas que permitan la inclusión social, la participación y la equidad entre los individuos pertenecientes a los Estados parte del MERCOSUR”.

Para precisar esta definición y analizar cómo se construye la ciudadanía regional en el MERCOSUR se consideró la segmentación del concepto en áreas o categorías. Se utilizaron 6 categorías, 5 vinculadas con los focos de atención principal delimitados por el bloque en el Estatuto de Ciudadanía, y se agregó una 6ta que involucra el sentimiento comunitario o regional. Se detallan a continuación las mismas y el contenido previsto en cada una de ellas: **Educación**: modificación de currículas de nivel secundario y universitario, avances en torno a equivalencias de títulos a nivel superior, educación no formal, TICs.; **Salud**: armonización de políticas de prevención y acciones de salud, centros de atención en regiones de frontera accesibles para ciudadanos de distintos Estados Parte; **Trabajo**: Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, desarrollo de directrices sobre empleo, planes regionales contra el trabajo esclavo, inspección del trabajo y facilitación de la circulación de trabajadores; **Circulación de personas**: armonización de documentos, agilización de trámites y controles en fronteras, cooperación consular; **Derechos**: medidas tendientes a la inclusión de minorías y sectores relegados, pautas de equidad y acciones de discriminación positiva, derechos de participación política; **Identidad**: Integración cultural, establecimiento de un patrimonio cultural e histórico del MERCOSUR.

Respecto del corpus de actos legislativos del Parlasur, se analizaron los proyectos de recomendación y proyectos de norma debido a que estos son los que mayor relevancia tiene en relación con el CMC³, por lo que tendrían una mayor carga de contenido e intencionalidad manifiesta en relación a la posición adoptada por la institución sobre esta materia. En la **Tabla 1** se observa la distribución de los proyectos presentados entre 2007-2015, según las categorías a estudiar: Educación (13), Identidad (16), Derechos (15), Circulación (7), Salud (5) y Trabajo (4).

Así también, estando el cuerpo legislativo ya conformado, si bien aún con representantes enviados por los Parlamentos nacionales (a excepción de Paraguay), el período legislativo 2008-2010 fue el más fructífero en relación a políticas sobre ciudadanía. Se puede observar una preeminencia de recomendaciones de la categoría

² El Estatuto de Ciudadanía y su plan de acción fue aprobado en el año 2010 por el Consejo del Mercado Común (CMC) en una conferencia llevada a cabo en Foz de Iguazú. El Estatuto tiene en miras fortalecer la institucionalización política del MERCOSUR, profundizando y homogeneizando los derechos fundamentales de todos los ciudadanos de los Estados-Parte. Estos últimos, en conjunto con los órganos del MERCOSUR, deberán llevar adelante una agenda de trabajo progresiva – con plazo hasta el 2021- con miras a cumplir con tres ejes: a) libre circulación de las personas en la región; b) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los países-miembro; c) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación.

³ El Reglamento Interno del Parlasur indica que los proyectos de normas del Mercosur son las proposiciones normativas presentadas a consideración del Consejo del Mercado Común; mientras que las Recomendaciones son indicaciones generales dirigidas a los órganos decisorios del Mercosur.

Identidad y Derechos, sobre todo en los años formativos del Parlasur, lo cual marcaría no sólo la importancia que le da el Parlamento a subsanar las falencias de los Estados con la inclusión de minorías o a establecer acciones en beneficio de quienes sufren situaciones de inequidad⁴, sino también la necesidad de crear y fortalecer un sentimiento de pertenencia a una cultura mercosureña que trasciende las fronteras estatales⁵. Para concluir, a partir de esta selección de proyectos, se procederá a analizar en detalle 12 de los mismos, tomando 2 por cada categoría.

	2007	2008	2009	2010	2013	2014	2015	Total categoría (%)
Educación	2	2	2	4	1	2	0	13 (22%)
Identidad	0	4	4	3	1	0	4	16 (26%)
Derechos	2	3	4	2	3	1	0	15 (25%)
Trabajo	0	1	2	1	0	0	0	4 (7%)
Salud	0	0	2	0	1	1	1	5 (8%)
Circulación	0	1	5	0	0	1	0	7 (12%)
Total año	4	11	19	10	6	5	5	60 (100%)

Tabla 1: Distribución de proyectos sobre ciudadanía en el Parlasur, según categoría y año legislativo, en el período 2007-2015

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Alemaný, C. y Leandro, B.**, 2006. Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung,
- Álvarez, M.V.**, 2008. El parlamento del MERCOSUR: ¿hacia un proceso de integración más democrático? en *Temas y Debates*, 16, 49-59
- Álvarez, M.V.**, 2011. El parlamento del MERCOSUR y el Parlamento Europeo en perspectiva comparada en *Densidades*, 7, 43-62
- Candioti, M.**, 2012. "Ciudadanía: aproximaciones al concepto y desafíos a lo largo de su historia" en Quiroga, H. *Ciencia Política. Reflexiones sobre conceptos y problemas de la disciplina*. Santa Fe: Editorial UNL.
- Chejter, S.**, 2011. *Ciudadanía regional y gobierno locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Montevideo: Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas
- Cortina, A.**, 2009. *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. España: Alianza.
- Malamud, A. y y Castro, P.**, 2009. "El regionalismo, entre el estado-Nación y la Gobernanza Global: una visión crítica", en Pinto, Julio (comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Eudeba
- Peña, J.**, 2001. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. España: Universidad de Valladolid
- Quiroga, H.**, 1998. "El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático" en *Estudios Sociales*, Año VIII, 14, 19-41
- Ramos, H.**, 2014. "La dimensión parlamentaria de la integración regional: dificultades para la participación de los Poderes Legislativos en el MERCOSUR (1991-2006) en *Revista CONfines*, Año 10, 19, 63-87
- Serbin, A.**, 2012. "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal" en *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 73-12

⁴ Proyectos para impulsar en los Estados Parte la firma y ratificación de Conv. de derechos de personas con discapacidad y su protocolo facultativo, o la presentación de un informe sobre la implementación del Acuerdo multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.

⁵ Proyectos de inclusión de "Historia de la Integración Latinoamericana" en las escuelas; el tratamiento del tema "Malvinas" como un asunto que importa a todo el bloque, o la identificación de elementos histórico-culturales de los pueblos originarios de Latinoamérica.