



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Licenciatura en Trabajo Social

***“Análisis de la dimensión social en el proceso de integración regional
MERCOSUR en el Foro Consultivo Económico y Social y el Plan Estratégico de
Acción Social”***

La frontera Uruguay – Brasil en el marco de la integración regional.

Autora: Magela Padula
Tutora: Lic. Teresa Dornell

Noviembre, 2013

Índice

Introducción.....	4
Justificación del tema.....	6
Antecedentes.....	8
Aspectos metodológicos.....	12
Objetivo General y Específicos.....	14
CAPÍTULO I: Breve reseña histórica del proceso de institucionalidad del MERCOSUR.....	15
CAP II: Consideración, tratamiento y abordaje de la dimensión social en dos espacios regionales. Ciudadanía, Ciudadanía Regional y Participación a partir de su conceptualización por parte del MERCOSUR.....	22
CAP III: Estrategias de Uruguay en el abordaje de la dimensión social en el marco del proceso regional, en relación a la frontera con Brasil.....	32
Reflexiones finales desde las Ciencias Sociales y el Trabajo Social.....	38
Bibliografía.....	44
Fuentes documentales.....	44
Anexos.....	47

Glosario.

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

FCES – Foro Consultivo Económico y Social

PEAS – Plan Estratégico de Acción Social

ISM – Instituto Social Mercosur

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

MRREE – Ministerio de Relaciones Exteriores

FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural Mercosur

RMADS – Reuniones de Ministros/as y Autoridades de Desarrollo Social

RAN – Reuniones de Alto Nivel

DEF – Documento Especial Fronterizo

Introducción.

La presente producción representa la Monografía final de grado de la formación en la Licenciatura de Trabajo Social, Universidad de la República.

Este documento se centrará en un análisis del abordaje de la dimensión social y del posicionamiento de Uruguay con respecto a la frontera con Brasil, en el marco del proyecto de integración del Mercado Común del Sur - MERCOSUR.

Para ello se comenzará por desarrollar una breve recorrida histórica del proceso institucional llevado adelante por este bloque, desde su creación hasta la actualidad.

Se considerarán en este marco dos de las instancias creadas en el ámbito del MERCOSUR, en un intento de abordar la participación e involucramiento de las sociedades integrantes de los Estados Parte. Ellos son el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) - Instituto Social del MERCOSUR (ISM), resultantes ambos de acuerdos alcanzados por parte de los países integrantes.

Luego se trabajará en la presentación de los conceptos de Ciudadanía, Participación y Ciudadanía Regional, este último generado en el ámbito del MERCOSUR.

Entender de manera integral un Estado lleva a considerar el impacto de las decisiones que el mismo adopta formando parte de procesos mayores de integración regional y/o internacional, en su devenir histórico, y en la sociedad que lo contiene.

Se realizará una breve descripción de Uruguay como parte de este proceso, su posicionamiento en cuanto a toma de decisiones y definiciones, específicamente en su vínculo con Brasil. Siendo quizás uno de los puntos más relevantes las estrategias desarrolladas por el país, en el marco del cumplimiento de los lineamientos de las instancias regionales mencionadas, y los objetivos y herramientas generados para su implementación.

Históricamente las políticas adoptadas por los Estados son definidas a partir de respuestas dirigidas a las sociedades, con el fin de generar mejoras en las condiciones de vida de los individuos. Es en este sentido que serán tomados ejes como el grado de apertura a la participación de actores sociales públicos y privados, la construcción de una agenda temática nacional, y los instrumentos presentados en el ámbito del MERCOSUR.

Se esbozará la postura adoptada por Uruguay sobre los conceptos teóricos mencionados, y su efectivización en la política interna. Uruguay dentro del continente americano limita con dos países de mayor tamaño, también integrantes del bloque MERCOSUR, Argentina y Brasil. En el presente trabajo se pondrá especial énfasis en la región comprendida por la zona de frontera con Brasil. Espacio con una trayectoria histórica en la cual se definen y desarrollan experiencias de integración con un fuerte componente social.

Justificación del tema.

El tema seleccionado se justifica en varios aspectos e intereses. Dentro de ellos la existencia de una dispersa y escasa bibliografía sobre la elaboración, implementación y evaluación de una agenda social común del MERCOSUR; así como del posicionamiento de Uruguay en el marco de este proyecto regional, definiciones y aportes a partir de sus particularidades como país “pequeño” del bloque, y en relación con uno de los dos socios más importantes, como lo es Brasil.

El MERCOSUR desde sus inicios (1991) sienta sus bases en aspectos económicos y comerciales de cara a lograr avances y mejoras en los países que lo integran. A partir del año 2004 el contexto regional produce un cambio en el proyecto, con la asunción de gobiernos progresistas se coloca la mirada en un aspecto más “integral de la integración”, considerada como un proceso mayor que enmarca a los Estados y la diversidad de los ámbitos que lo componen (su territorio, las sociedades y el rol a cumplir por los ciudadanos en este contexto).

Resulta de interés considerar algunos de los órganos institucionalizados, creados como espacios de trabajo con un enfoque en las sociedades de la región, en las cuales se implementa el proyecto MERCOSUR.

Seleccionar dos de éstos resultará pertinente para profundizar y entender cómo ha sido concebida en dos momentos distintos del proceso la participación, componente fundamental de un ejercicio pleno de la ciudadanía. Estos espacios son el FCES, contenido en los primeros acuerdos de integración firmados en la década de los '90, y el PEAS del ISM, definido en el año 2011.

Se pretende realizar una aproximación al concepto de “ciudadano regional” y los contenidos que el mismo involucra, término definido por el MERCOSUR y avalado por los organismos y representantes asignados para participar en los mismos. Ello en la medida en que se entiende necesario comprender y establecer que, al igual que el proyecto integrador, este concepto no puede ser entendido como algo que se instala naturalmente, sino que implica un determinado proceso.

Las relaciones y vínculos entre los individuos que residen en determinados territorios son anteriores al proyecto integrador, tienen una trayectoria histórica y una dinámica particular. En el marco del tema seleccionado resultará de interés un estudio

sobre el territorio de frontera de Uruguay con Brasil, espacio en el cual la integración antecede a la generación del bloque regional.

El estudio de este tema resulta de interés personal a partir de las aproximaciones adquiridas desde la experiencia laboral en la zona de frontera Uruguay - Brasil, en el marco de una política desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-. Allí se logra un acercamiento a una experiencia concreta de integración regional, a situaciones particulares de este territorio, así como a las instituciones presentes y la población que allí reside.

El confrontar este acervo con la actual institucionalidad generada en el MERCOSUR permitirá profundizar en ejes como la definición y creación de espacios de participación regionales o binacionales, el lugar de las instituciones, el rol a desempeñar por los ciudadanos, la elaboración de agendas comunes, estrategias y seguimientos para el cumplimiento de las mismas.

En lo que respecta a las Ciencias Sociales en general, y al Trabajo Social en particular, no resulta menor el conocimiento de todo lo anteriormente planteado a partir del impacto que tienen sobre los sujetos y el territorio que habitan, las definiciones de programas, planes y políticas generadas en los ámbitos de toma de decisiones. Precede de relevancia también el lugar que se les brinda a los ciudadanos para un ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, como integrantes de un Estado (entendido éste desde una mirada integral).

Antecedentes.

En el contexto actual de acuerdo a De Sierra (2002) la globalización ha dado lugar al agrupamiento regional de los países como una posible forma de protegerse de impactos no deseados, en tanto para Jelin (2001) se entiende que la misma también impacta en el devenir histórico de los movimientos sociales, los cuales se desenvuelven en la escala local y global.

Estos antecedentes manifiestan el desarrollo de procesos de integración en la región, los cuales pueden ser entendidos como problema y solución para los Estados y las sociedades que los componen. Ello dado el impacto que generan las definiciones de política internacional adoptadas por un país a nivel de las estructuras internas del mismo, en su desarrollo, la construcción de identidad nacional e individual de la población, las formas en las que actúan los referentes sociales y políticos, así como la reformulación de las relaciones entre zonas fronterizas.

Siguiendo al autor Antonio Rocha Valencia (2002) es posible elaborar una contextualización histórica de los procesos de integración partiendo de los años 80', momento de inflexión en el cual se asiste en América Latina al desarrollo de una conceptualización de los mismos desde una mirada integral de los Estados. Incluyendo en ellos ámbitos como el económico, social, cultural y político, entre otros.

Sin embargo una propuesta con tales características planteada en este contexto no logra ser llevada a la práctica en épocas posteriores, ya que los procesos de integración desarrollados en la región definen como punto de partida acuerdos con un énfasis principalmente económico, restando relevancia (sin abandonarlos completamente) a los ámbitos antes mencionados.

Uno de los principales momentos en la historia del MERCOSUR es la firma del Acta de Foz de Iguazú (entre Argentina y Brasil) en 1985, Caetano (2011). Este documento contiene lineamientos tendientes a generar un proceso de integración regional mayor que se concreta en marzo de 1991 con el Tratado de Asunción.

Este tratado se funda en una base inter-gubernamentalista y se dirige a la generación de un modelo de integración comercial, y se suscribe entre los países mencionados, Paraguay y Uruguay (con la presidencia de Luis Alberto Lacalle en 1989 trabaja para su inclusión en el espacio de acuerdo bilateral entre los dos países más grandes de la región).

La experiencia desarrollada por el bloque, lleva a que en 1994 se firme el Protocolo de Ouro Preto. Este nuevo acuerdo, al igual que otras definiciones y acciones se convierte en un intento de avanzar hacia la consolidación institucional.

Rótulo (2002) entiende que el MERCOSUR desde sus inicios hasta principios del siglo XXI, ha vivido momentos marcados por crisis y tensiones que han llegado a ser entendidos como una amenaza a su existencia.

Tanto en el MERCOSUR (fundado en el año 1991) como en cualquier otro proceso integracionista, las acciones que se desarrollan son plasmadas en documentos, acuerdos y tratados que componen un conjunto de normas dirigidas a apoyar y regular el mismo. La normativa logra así constituirse en una fortaleza para la institucionalización, generando en su interna instituciones o actores que trabajan para el cumplimiento de la misma.

La agenda común elaborada por el bloque, encuentra en el proceso desarrollado dificultades para ser implementada (falta de voluntad política, debilidad institucional para la generación de herramientas y acciones que le den cumplimiento) y visualiza la necesidad de contemplar otros actores además de los contenidos en sus marcos normativos; a partir de la comprensión de la relevancia que los mismos tienen para su desarrollo y fortalecimiento institucional.

Esta actitud regional no es casual, los diferentes momentos por los cuales han debido atravesar los Estados ha conducido al desarrollo de acciones a distintos niveles, (nacional y regional) en un intento de superar situaciones complejas, entre ellas exigencias de las sociedades (luego de un período de postergaciones) acuerdos bilaterales, reclamos ante diferencias (económicas y sociales) entre los países miembros.

Estas acciones en algunas oportunidades, se han convertido en trabas para la consolidación y proyección estratégica del bloque a futuro, también deben necesariamente ser resueltas en pro de avanzar hacia la integración.

Una nueva institucionalidad supone pensar y trabajar hacia la superación de los déficits identificados en su etapa inicial (Tratado de Asunción - 1991) y avanzar en lo acordado en el Protocolo de Ouro Preto (1994) creando instituciones que permitan visualizar a la interna de las sociedades avances en integración, y consoliden un proyecto que sea viable para todos los Estados que lo componen.

El MERCOSUR se constituye así en un ejemplo de lo planteado por Rocha Valencia acerca del momento de inflexión, de la comprensión más integral de los procesos regionales, dado que contiene, dentro de sus principales ideas fundantes, el mantener la unidad a la vez que la autonomía de algunos países de América Latina. Surgiendo como una propuesta que intenta superar y corregir experiencias de décadas anteriores.

Transitada una parte importante del proceso, y con la asunción de gobiernos progresistas, se logra avanzar en la identificación de la necesidad de incorporar a la agenda del bloque otras áreas de interés para el desarrollo de un proceso de integración que contenga políticas de impacto regional.

Con más de veinte años de creado el bloque, profundizar en una agenda temática necesita de transparencia entre sus Estados parte, la cual renovaría este compromiso de complementar y construir conjuntamente. Esta nueva etapa supone focalizar y profundizar el trabajo en todos los ejes, tanto aquellos que le dieron sustento en sus primeros pasos, como los incluidos en momentos más recientes.

Es en este marco que se asiste nuevamente a una conceptualización “integral de la integración”, incluyendo (aunque muchas veces sólo en la formalidad) aspectos como el social, cultural y político, bajo el entendido de que cualquier acción económica mantendrá un estrecho vínculo con la evolución o estancamiento de los mismos.

Como posibles respuestas a las dificultades identificadas, aunque instaurados en momentos históricos distintos, se encuentran el FCES y el PEAS. El primero de ellos contenido en el Protocolo de Ouro Preto del año 1994, y con el supuesto de una apertura a la participación de los sectores económicos y sociales, en tanto el segundo es aprobado en el año 2011 y nace en el marco del ISM (creado en 2007).

Uruguay integra el proyecto desde sus inicios hasta la actualidad, y en este marco ha establecido acuerdos regionales como lo son los órganos mencionados en el párrafo anterior. Las acciones y/o definiciones del Estado abarcan el espacio nacional, y es por ello que región e intereses nacionales deben entenderse en estrecha vinculación.

La política internacional desarrollada por el país se enmarca en lineamientos establecidos por el órgano especializado en el tema, el Ministerio de Relaciones

Exteriores (MRREE) el cual es también un actor de privilegio en lo que concierne al trabajo en el MERCOSUR.

El MRREE en un informe realizado en el año 2012, entiende que en la actualidad se está en un momento propicio para profundizar la integración regional de cara a lograr mejoras en la calidad de vida de la población, ello se debe principalmente al contexto político favorable.

La frontera es parte del territorio sobre el cual se ejerce un gobierno y es a la vez una zona en la cual la integración se expresa de manera particular en cuanto hace a su cotidianeidad, aun cuando en ella se visualicen diferencias con el resto de la extensión geográfica de un país.

Esto conduce a que sean espacios en los cuales, desde los niveles centrales de toma de decisiones, ante la existencia de reclamos desde diversos actores locales, donde se entienda la necesidad de un trabajo y abordaje que contemplen esta particularidad, y que a la vez, reflejen lo que es la centralidad del poder del Estado.

Uruguay, acuerda en el año 2002 la creación de la “Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo”, una instancia de trabajo enfocada hacia la zona de frontera compartida con Brasil, en la cual la integración intenta ser abordada desde el marco de la institucionalidad. Su principal objetivo es mejorar la calidad de vida de la población que reside en este territorio, buscando respuestas y/o soluciones a necesidades y problemáticas identificadas.

Aspectos metodológicos.

Este trabajo se realiza en base a metodología cualitativa, se recaban, seleccionan y analizan materiales bibliográficos y documentos de diversas fuentes, de las cuales luego se desprenderán algunas reflexiones finales.

Esta selección se basa en suponer este método de estudio como la herramienta más acorde a los objetivos que se plantean, entendiendo que el tema principal será mejor interpretado a partir del análisis cualitativo, y con la pretensión de que los resultados a obtener se constituyan en guía o insumo para la creación a futuro de intervenciones o políticas particulares.

De esta manera es que en un intento de reconstruir el proceso comenzado por el MERCOSUR - hace ya más de veinte años - serán seleccionados documentos y elaboraciones que surgen tanto en la formalidad de creación de este bloque regional, como producciones de espacios de trabajo y de carácter principalmente histórico y social.

El interés de elaborar un trabajo como el que se presenta nace de conocer el abordaje dado al componente social en el marco del proyecto, cuya fase inicial, como se mencionara en páginas anteriores, se basó principalmente en el contenido económico y comercial.

La técnica de recolección y análisis de información documental permite así una mirada sobre el trabajo desarrollado por el MERCOSUR en el ámbito social. La búsqueda bibliográfica y documental también tendrá como eje la relación de Uruguay con Brasil. Así, tanto el MERCOSUR y su agenda social regional, como las estrategias referidas a la frontera, serán analizadas a la luz de conceptos que se entienden relevantes (a partir de los contenidos de las propuestas de abordaje social seleccionadas) el de ciudadanía, participación y ciudadanía regional.

Considerar contextos marcados por una determinada realidad, en los cuales surgen el FCES y el PEAS, permitirá un acercamiento a sus objetivos de origen, pretendiendo con ello obtener sugerencias y/o posibles líneas de trabajo a futuro, a partir de la constatación de existencia o ausencia de acciones que efectivicen su implementación en el camino a una pretendida "ciudadanía regional" en el bloque.

Conocer el proceso desarrollado por Uruguay no sólo como miembro pleno del mismo, sino también en cuanto a las relaciones bilaterales llevadas adelante con Brasil, constituye un ámbito de trabajo de interés. En tanto en ellas tienen lugar reuniones y grupos de trabajo sobre diferentes temas compuestos por actores sociales diversos, muchas veces no considerados en un proyecto mayor de integración.

“(...) las opciones pueden ser múltiples y (...) la investigación cualitativa es siempre un proceso inacabado, con una historia en construcción, una alternativa presente y un futuro abierto.” (Vasilachis De Gialdino, I. 2007: 277)

Objetivo General.

- Indagar sobre el abordaje de la dimensión social en algunos momentos del proceso de integración del MERCOSUR, y obtener un acercamiento al posicionamiento de Uruguay y su integración con Brasil.

Objetivos específicos:

- Visualizar cuáles han sido las respuestas y líneas de trabajo definidas por el MERCOSUR en referencia a las demandas de la ciudadanía que conforman los Estados Partes, a partir del análisis del FCES y el PEAS.
- Indagar sobre la conceptualización de “ciudadanía regional” en el proceso de integración del MERCOSUR.
- Obtener una aproximación a la postura de Uruguay respecto a estos lineamientos, en cuanto estrategias de participación de actores sociales (públicos y privados) a partir del desarrollo de la integración, relacionamiento y vínculo territorial con Brasil.

CAPÍTULO I: Breve reseña histórica del proceso de Institucionalidad del MERCOSUR.

El MERCOSUR desde sus inicios sienta sus bases en aspectos económicos y comerciales de cara a lograr avances y mejoras en los países que lo integran. En su historia cuenta con momentos relevantes, algunos de ellos ya mencionados como la firma del Acta de Foz de Iguazú (1985) que contiene definiciones tendientes a generar un proceso de integración regional que se concreta en marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción. Esta propuesta en un intento por dar respuesta a situaciones y demandas emergentes del propio proceso, debe establecer protocolos y acuerdos no planificados inicialmente.

En 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, acuerdo que intenta culminar el proceso de consolidación institucional, sin embargo ello no es posible debido, entre otros aspectos al contexto en el que se encuentra cada país miembro del bloque, así como el ámbito internacional.

La crisis económica regional de 1999 afecta al MERCOSUR, instalándolo en uno de sus tantos procesos de estancamiento. Entre los años 1998 - 2000 se asiste a un recambio en el liderazgo de los países, lo que estimula la generación de políticas nacionales incidiendo directamente en el proyecto integracionista, y la propuesta de un relanzamiento del bloque. Un nuevo programa que, aún cuando reincide en su enfoque económico - comercial es capaz de identificar la urgencia de debatir el concepto de integración adoptado inicialmente, y que a pesar de contar con el apoyo de los cuatro Estados no logra su concreción.

A este período de voluntades políticas desde los gobiernos, aporta el resultado de las elecciones en Brasil en las cuales vence Luiz Inácio Lula da Silva, quien propone fortalecer el bloque como una herramienta que brinde a la región una identidad propia. La medida genera repercusiones a la interna, al punto que los organismos oficiales y actores sociales visualizan una proyección que supera lo estrictamente comercial.

En este contexto de una concepción más integral del bloque se desarrolla la Cumbre de Brasilia (2003) donde Argentina y Brasil emiten un comunicado conjunto sobre aspectos a considerar. El MERCOSUR como proyecto político, necesariamente debe involucrar la participación de todos los actores que integran las sociedades de

los Estados Parte (tales intenciones ya se habían manifestado con la creación del FCES, y el compromiso de creación del Instituto Social, así como otros órganos de carácter similar).

Este nuevo relanzamiento es acompañado por los resultados electorales de los cuatro estados (entre 2002 y 2004) en los cuales resultan vencedores candidatos que, en sus planes de gobierno, incluyen el eje integración regional. Una postura totalmente opuesta a la existente cuando se firma el Tratado de Asunción en 1991.

Las iniciativas que surgen desde los países generan expectativas a la interna del bloque, en torno a un avance cualitativo de la región, las mismas a su vez se apoyan en los ya transcurridos diez años de la firma del Protocolo de Ouro Preto, y en la mirada que depositan en este proyecto otros países y/o bloques internacionales. Ello a pesar de las dificultades históricas con las que debe lidiar el bloque en casi toda su trayectoria, principalmente la no concreción de negociaciones con terceros, por ejemplo la Unión Europea.

Tales críticas conducen al MERCOSUR a reflexionar sobre aquello que se propone, y que se reafirma que no se está en un momento de seguir proyectando, sino que había que decidir y desarrollar acciones concretas. Ello en un contexto particular para los Estados Parte, quienes una vez más deben atender reclamos internos, por lo que no fue tarea fácil articular la política nacional con negociaciones internacionales y/o regionales.

A partir de la asunción de los líderes progresistas (Tabaré Vázquez, Luiz Inácio Lula da Silva, Cristina Fernández y Fernando Lugo, 2005, 2006, 2007 y 2008 respectivamente) se retoma la idea de unidad regional. Sin embargo la propuesta encuentra limitaciones para su concreción (como ejemplo puede mencionarse el conflicto bilateral entre Uruguay y Argentina por la instalación de una planta de celulosa en la frontera común).

Este y otros acontecimientos manifiestan la necesidad de un sinceramiento de los países entre sí, de explicitar su voluntad política para una integración efectiva, además de la generación de una estrategia eje del bloque. Estas situaciones que se constituían en trabas, una vez planteadas y discutidas pudieron ser superadas mediante la instauración de medidas bilaterales para dificultades del mismo tipo, así

como la presentación común (Cumbre de Córdoba - 2006) de avances en temas que involucran a los cuatro miembros plenos, entre ellos los proyectos FOCEM.

Los años sucesivos (2006, 2007 y 2008) no resultan significativos para el bloque, el proyecto demuestra debilidades tanto de contención y resolución interna de conflictos (caso Uruguay - Argentina) así como para generar una postura unificada hacia afuera. Tales cuestiones presentes en períodos anteriores vuelven a entrar en escena cuando los “más pequeños” visualizan la posibilidad de crecimiento de sus economías a través de acuerdos bilaterales con terceros países, respaldándose en que la crisis en la que se encuentra el MERCOSUR repercute de manera particular en sus desarrollos.

Ante esta situación de estancamiento el bloque propone algunas medidas, Brasil toma para sí el compromiso articulador, generando nuevas propuestas para efectivizar la integración (re colocando en la agenda la resolución de inequidades entre los países grandes y los pequeños). Pero todo ello sólo se pronuncia en la agenda, no se proyecta ni se desarrolla ninguna acción concreta.

En 2008 tal vez sea posible visualizar nuevos indicios de avance, aunque también en este momento se generan impactos en el ámbito social de la región. Los mismos tienen una carga negativa y algunos de ellos son el aumento del desempleo, el incremento de la desigualdad a la interna de las sociedades (por la concentración de ingresos en algunos sectores) aumento de la inseguridad, violencia, etc. Este desmejoramiento trae consigo fenómenos como la migración y el aumento de reclamos a los estados (muy limitados en este contexto en presupuesto para el gasto público).

Frente a estas situaciones los gobiernos brindan diversas respuestas, como la generación de espacios de diálogo para el desarrollo de políticas, y una agenda dirigida a reactivar las economías y con ellas el crecimiento. En cuanto al Estado, se visualizan nuevos roles asignados al mismo, actuando ahora como regulador de la economía y el mercado, así como promotor de políticas de inclusión de la población más vulnerable. Dentro de este último se encuentran medidas como la continuidad de programas de protección, no contracción del gasto social, y el desarrollo de políticas migratorias integrales.

En este momento existe acuerdo en enfocarse plenamente en el proceso de integración bajo la idea de generar una agenda, identificando asuntos claves para el desarrollo de estrategias comunes, tanto hacia el exterior como hacia la interna del bloque (promoción del comercio de la región y generación de una nueva postura para reinsertarse en espacios económicos internacionales).

El bloque renueva así sus capacidades de la elaboración conjunta con un enfoque más integral. Debido al tema de este documento se presentarán específicamente avances referidos a las políticas sociales que conforman esta propuesta de integración. Entre ellas el inicio de actividades del ISM y la instauración de Reuniones de Ministros/as y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) del MERCOSUR.

Por último, debe mencionarse que, llegado el año 2012 los países que conforman el MERCOSUR ya son seis, habiéndose integrado Bolivia y Venezuela al proyecto regional.

Este recorrido realizado sobre el devenir histórico del MERCOSUR conduce a sintetizar que, analizar en la actualidad un proceso de integración lleva a que el mismo sea entendido como un sistema conformado por una variedad de elementos vinculados entre sí, con un lugar y un papel a cumplir.

Proceso institucional del bloque regional.

El MERCOSUR genera un marco institucional y normativo común con la clara definición de sus organismos, aun cuando éstos en su trayectoria no demuestren avances de clara visualización, debido principalmente a que responden a los gobiernos centrales.

En cuanto a la dimensión política en la integración regional, la misma es construida a partir del relacionamiento entre instituciones públicas y civiles, en donde las primeras garantizan acciones en un marco político, y las segundas hacen lo respectivo en cuanto al involucramiento de la diversidad de actores sociales.

Un primer análisis del proceso regional evidencia que en determinados organismos no existe una clara delimitación de actores e instituciones, lo que propicia el desarrollo de acciones políticas con una fuerte impronta oficialista, y con ellas la

aparición creciente de actores sociales que reclaman un espacio. Las instancias y espacios de trabajo generados han brindado un lugar de privilegio a actores vinculados directamente a los Estados, teniendo como resultado sectores sociales ajenos a los ámbitos político y económico, sin ningún tipo de participación en discusiones, debates y toma de decisiones.

En cuanto no se logra una participación efectiva no es posible hablar de una “integralidad del proceso de integración” debido a que el eje institucional no cuenta con una mirada aportada desde lo social, lo cultural y lo político. Esta conduce a visualizar que las instituciones no pueden ser concebidas sin la presencia de los actores que integran un Estado, desde políticos hasta sociales, ya que las mismas ponen de manifiesto los vínculos que se dan entre ellos.

Siguiendo a Gerónimo de Sierra (2001) el estudio sobre el MERCOSUR es una tarea compleja en la medida en que el mismo es un proceso que integra países y sociedades con similitudes y diferencias, entre ellas pueden mencionarse tamaño territorial, cifras poblacionales y aspectos socio - culturales.

Así el conocimiento de elementos como el grado de participación e involucramiento de diversos actores, el ámbito social, político, de partidos, así como el nivel de desarrollo alcanzado por cada uno de los países miembros, son aspectos relevantes para un estudio integral del proceso, que debe necesariamente partir de lo local, sin descuidar lo regional y lo internacional.

El proyecto regional sería inadecuado de estudio como algo ya instaurado y acordado, por el contrario, debe ser siempre concebido como proceso inserto en una realidad determinada, en constante cambio y construcción, con acuerdos y desacuerdos, con fortalezas y debilidades. No es posible tomar en cuenta únicamente espacios formales creados para la participación y exposición de demandas de los actores, en la medida en que el carácter regional del MERCOSUR promueve la generación de un espacio de pertenencia común a las sociedades, un eje fundamental a ser contenido en cualquier agenda que se desarrolle a futuro.

En el caso particular de cada país que integra este bloque deben contemplarse los procesos que se dan a la interna de los mismos, ya que aún antes de establecido este proyecto regional existen relaciones y movimientos en sus sociedades con determinadas particularidades (como lo puede ser el compartir un territorio común, un

espacio fronterizo). Estas interacciones en el marco del MERCOSUR manifiestan una nueva posibilidad de realizar demandas y reclamos en un camino de promover, fortalecer o formalizar aquello que ya se viene desarrollando, mediante la generación de expectativas y movimientos a la interna de las sociedades, las cuales comienzan a reflexionar desde una mirada regional y en concordancia con las concepciones de la política nacional de cada país.

Para Jelin (2001) es necesaria la inclusión de las transformaciones sociales y culturales que se desarrollan una vez comenzada cualquier acción hacia la integración, punto que el bloque regional no había demostrado tener en cuenta hasta épocas recientes (sus acuerdos iniciales se han enfocado hacia el ámbito comercial).

Por ello es necesario contemplar los procesos históricos desarrollados por los dos actores (Estado y sociedad) en la medida en que el MERCOSUR comienza a ser planificado cuando las relaciones entre éstos cuentan con una cierta trayectoria que le antecede.

Sería pertinente trabajar en una redefinición del abordaje del tema social, concibiendo al mismo desde la “real” incidencia de los actores en el proceso de integración desde la participación; ello quizás pueda concretarse con la puesta en marcha del PEAS, estrategia que comparte este planteo, pero que, hasta que no comience a ser ejecutado, sería apresurado deducir que podría responder a esta demanda.

Un eje de análisis no menor en este proyecto integracionista y del cual poco se menciona, lo constituye la concepción de las fronteras, pensadas históricamente como áreas de debilidad nacional, como espacios con sus características particulares donde se desarrollan procesos migratorios y culturales. Allí también tienen lugar otros procesos significativos en la vida de los individuos que las habitan, como lo son relaciones de parentesco, de amistad, de trabajo, ejes de relevancia para el ámbito local más que para nacional.

El MERCOSUR posee una particularidad territorial que posibilita entender que una negociación hacia la integración puede incluir la generación de una identidad regional basada en los vínculos históricos que han desarrollado los países miembros, bajo la creencia de que la misma no supone la pérdida de la particularidad que define a cada Estado. Ésta se pone de manifiesto de manera particular en la relación que

establece cada país y los grupos sociales que lo conforman, en cuanto la misma resulta de concepciones del otro construidas históricamente. Sin duda ello es relevante en la forma en la que se desarrolla la integración, mediada por miedos, desconfianzas/confianzas.

En esta región el vínculo entre los países se ha tornado un modo de vida, la interacción entre los individuos nunca se detiene, ni es determinada por las negociaciones o el involucramiento de los países en integraciones regionales o internacionales, es ese el espacio fronterizo.

El bloque regional cuenta con zonas de este tipo, Uruguay posee una doble condición de frontera con Argentina y Brasil, desplegando históricamente articulaciones y negociaciones con ambos. También las personas que habitan este territorio desarrollan relaciones que les permiten llevar su vida adelante en más de un Estado, de ellas resulta una identidad particular, una cultura e historia compartida que, de alguna manera, los diferencia del resto de la población de su país de origen.

El mismo no es ajeno a estos espacios, aun cuando no pueda identificar con claridad como bloque cuáles son las repercusiones de su accionar, sí debe pensar en estas zonas fronterizas como regiones estratégicas para el debate, discusión, resolución y toma de decisiones.

Uruguay es país integrante del proyecto desde sus inicios, posee una extensión territorial de 180.000 km² y cuenta con una población numéricamente baja (aproximadamente 3.286.300 de habitantes según datos del Censo 2011). El mismo cuenta con algunas particularidades, por ejemplo las estrategias generadas para el desarrollo de negociaciones internacionales, que se constituyen en elementos útiles para su posicionamiento frente a Argentina y Brasil, con quienes mantiene variedad de similitudes y diferencias.

Finalizando puede destacarse que a más de veinte años de iniciadas las negociaciones para la instauración del proyecto, quizás en la actualidad se esté transitando una de las etapas más favorables, con fortaleza para enfrentar transformaciones internacionales, en condiciones de generar una agenda interna común, y con el hecho no menor de contar con voluntad política de los Presidentes de los Estados. Motivos que conducen a pensar que quizás se está en un momento propicio para la consolidación y profundización del MERCOSUR.

CAP II: Consideración, tratamiento y abordaje de la dimensión social en dos espacios regionales. Ciudadanía, Ciudadanía Regional y Participación a partir de su conceptualización por parte del MERCOSUR.

El MERCOSUR está integrado por diversos órganos con determinadas funciones, quienes responden a una cierta concepción política vinculada a la toma de decisiones de los actores intervinientes. A partir de la misma es posible identificar tres niveles que poseen mayor o menor influencia en las definiciones y decisiones que se desarrollan.

En un primer lugar se ubica el nivel regional que responde al marco político de elaboraciones y debates del bloque, como lo son por ejemplo las Cumbres Presidenciales. En un segundo nivel se sitúan actores como los Parlamentos de cada país - miembro o los sindicatos, quienes ostentan menor incidencia y participación en las decisiones. Por último se encuentran los diferentes actores que, en un determinado momento, han debatido o cuestionado sobre el proyecto integrador como forma de adecuar su accionar a las condiciones que requiere el propio proceso. Estos carecen de reconocimiento institucional y de éste se desprende su escasa posibilidad de incidencia.

Estos actores (de diverso origen y concepción) buscan el desarrollo de un trabajo que fortalezca los objetivos del proceso regional en lo referido a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que se encuentran directamente involucradas, situación que se prevé (aunque no se desarrolla plenamente) en el Tratado de Asunción.

Existen en el MERCOSUR algunos criterios orientadores (contenidos en protocolos y documentos) que establecen que la participación de la sociedad civil a nivel institucional, necesita de una mínima organización, cierta capacidad para traspasar el ámbito nacional y llegar al nivel regional. De allí se desprenden algunas limitaciones para que los actores sociales puedan tener una participación efectiva en el proceso.

Desde sus inicios el proyecto concibe a la integración como posible herramienta para fortalecer la democracia de los pueblos, en este marco la firma del Tratado de Ouro Preto se constituye en un avance hacia la consolidación jurídica del bloque, pero no se visualiza de igual manera en lo que refiere a la dimensión social del proceso.

En la década de los '90 el MERCOSUR enfatizó en los aspectos favorables de la integración para el sector comercial, en este contexto las primeras reivindicaciones sobre un abordaje de “lo social” fueron propuestas por los grupos sindicales. Son éstos y los acuerdos realizados, en el ámbito de la seguridad social, quienes inician la apertura al camino de movilización de la sociedad de cara a una ampliación de la participación en la elaboración de una agenda social del bloque. Ello se verifica en el desarrollo de una breve recorrida histórica desde la firma en 1994 del Protocolo de Ouro Preto hasta la actualidad, en donde es posible visualizar la creación de instancias orientadas a la integración social, mediante la posibilidad de posicionar el tema en la agenda de debate.

Algunas de estas definiciones se concretaron en ámbitos de trabajo como el FCES y el PEAS (en el marco del ISM) encontrándose dentro de sus principales funciones el seguimiento y evaluación de las políticas del proceso de integración a partir de su impacto social, así como la posibilidad de nuevas propuestas que promuevan la participación de la sociedad, sin descuidar el nivel económico - social del bloque.

Las primeras consideraciones sobre la dimensión social aparecen brevemente mencionadas en el Tratado de Asunción (1991) a partir de concebir que es necesario promover el desarrollo de los estados y sus economías (en cuanto a bienes y servicios) para el logro de mejoras en las condiciones de vida de la población de la región.

Esta intencionalidad no logra establecer ningún tipo de institucionalidad que respaldara el abordaje de estos temas, situación que intenta revertirse en 1994 (Tratado de Ouro Preto) donde se define la creación del FCES, y se profundiza posteriormente, a partir de un aumento de la movilización e integración de la sociedad civil en el proceso integrador.

A partir del año 2000, con la instauración de las Reuniones de Ministros/as y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS), comienza a considerarse la reincorporación de este tema en la agenda del MERCOSUR, y en los objetivos de trabajo de los países que lo integran sumando a las diversas organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de estas reuniones es coordinar políticas y ejecutar acciones que resulten en beneficios para el desarrollo social de los Estados Parte.

En este momento tienen lugar varias instancias regionales, de las cuales resultan propuestas que dan cuenta de la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en el proceso integrador.

Así, en la actualidad llega a constituirse en un tema de debate del bloque, mediante la identificación de la necesidad de incluir la participación de aquellos actores sociales que hasta el momento habían sido excluidos de las definiciones tomadas en el desarrollo del proceso. Esta revalorización desde niveles nacionales y regionales resulta de la constatación de la insatisfacción en las sociedades de los resultados obtenidos hasta el momento por el proceso desarrollado por el MERCOSUR, aun cuando el mismo históricamente no priorizara la dimensión social.

Una reconceptualización de “lo social” se efectiviza en 2004 cuando el tema es colocado en la agenda del bloque, proyectándose ideas de cara a institucionalizar este nuevo eje identificado. El trabajo en torno a esta área va avanzando, y en 2006 (en el Foro del Mercosur Social - Foz de Iguazú) tiene lugar un primer acercamiento entre la RMADS y la sociedad civil.

Mediado este mismo año se promueve la creación del Plan Estratégico como herramienta fundamental para generar condiciones de inclusión social, y de mejora en la calidad de vida de los habitantes de la región. De esta manera comienzan a trazarse los primeros lineamientos a ser recogidos en una agenda social, entre ellos la promoción de la participación de la sociedad y la difusión de la cultura propia de cada uno de los países. Es a través de estos dos temas vinculados al eje social que se pretende abordar una necesidad cada vez más visible, la legitimación por parte de las sociedades del proyecto integrador.

Otro hito importante además de los ya expuestos, lo constituye la Cumbre Social que tiene lugar en Brasilia en 2006, en la cual actores sociales vinculados a la cierta trayectoria en el tema reclaman que las Cumbres doten de un lugar permanente a los movimientos sociales, y que los gobiernos de los Estados Parte promocionen la participación de organizaciones de la sociedad en el proceso de toma de decisiones del bloque.

Las propuestas realizadas en el ámbito del MERCOSUR son tomadas como compromiso de los gobiernos, pero habiendo demostrado en la práctica carecer de efectivización, paulatinamente son tomadas como eje de trabajo de organizaciones de

la sociedad civil, y con ellas sus diversas formas de participación adquieren una mayor visibilidad política.

En 2007 se consolida la propuesta de crear el ISM, la cual se considera relevante para avanzar en la institucionalización del eje social. Esta estrategia de generación de políticas sociales de carácter regional con participación de la ciudadanía, fue considerada una herramienta hacia la construcción de una identidad común del bloque que contuviera a la vez la identidad nacional de cada país.

Las primeras iniciativas, al igual que las ideas fundantes de la integración, surgen de acuerdos entre grupos tomadores de decisiones, con realidades diferenciadas entre los integrantes del bloque. Ello conduce a que en varias oportunidades (como se ha mencionado) exista un distanciamiento entre aquello que se define y documenta, y las acciones que involucra.

La pretensión en este nuevo momento es comenzar un abordaje “real” de las problemáticas sociales identificadas a su interna, y para ello debe direccionar su trabajo hacia el desarrollo de acuerdos entre los diferentes intereses que se ponen en juego (nacionales y/o regionales) de manera de obtener un mínimo de condiciones que permitan pasar del discurso a la acción.

A proyectos integradores como lo es el MERCOSUR, le anteceden un espacio geográfico con una historia y una cultura particular y propia de cada país que opta por conformarlo. En este sentido no es menos relevante la consideración de las zonas de frontera, territorio parte del estado que puede constituirse en espacio de privilegio para un análisis de las fortalezas y debilidades, acceso a información sobre normativas y acuerdos, asimetrías entre los ámbitos de toma de decisiones y su concreción, entre otros elementos del proceso de integración.

El proceso desarrollado por el bloque puede resultar de mejor comprensión en base a una breve reseña histórica sobre el mismo. De acuerdo a Jelin (2001) los grupos sociales desde la década de los '70 y hasta los 90' han sido afectados por la diversidad de transformaciones acontecidas en el ámbito mundial. Este período es marcado por diferentes momentos en los cuales la participación de la sociedad se podría convertir en una demanda, respondida o visible, centrándose la misma en el Estado y/o los partidos políticos (como mediadores entre el poder y la ciudadanía).

Esta trayectoria tiene un momento clave en la región, entre los años 1980 y 1990 donde muchas de las demandas son consideradas en la elaboración de agendas de acción de los países, que en este período se encuentran en el proceso de transición democrática. En este contexto de movilidad regional la presencia de la sociedad civil se constituye en una herramienta para avanzar hacia la integración, a partir de acuerdos entre actores que, defendiendo la dimensión social, proponen la construcción de una ciudadanía basada en los reclamos de individuos no contemplados en los ámbitos de participación (de acuerdo a las limitaciones ya mencionadas propuestas por el MERCOSUR).

Un análisis sobre la dimensión social del bloque necesariamente deberá situar la mirada en las interacciones que se dan en todos los espacios en los cuales se encuentran presentes los ciudadanos, desde lo cotidiano hasta instancias de carácter internacional, desde lo informal hasta lo formal, desde lo regional hasta lo transnacional.

Cabe reconocer que la democracia para existir debe respaldarse en un funcionamiento y acatamiento de la normativa por parte de las instituciones que integran el Estado, y sólo de esta manera garantiza un ejercicio pleno de derechos a los ciudadanos.

En la actual conceptualización adoptada por el MERCOSUR sobre el abordaje del tema social la democracia mantiene así un estrecho relacionamiento con el bienestar social y ejercicio de derechos, en la medida en que se entiende que cuanto mejores sean las condiciones de vida de los ciudadanos, mayor será su disposición a interesarse e involucrarse en espacios de toma de decisiones históricamente cedidos a la órbita pública estatal.

Este posicionamiento del bloque responde a la identificación de las necesarias articulaciones entre lo político y lo social, a la generación de una identidad común en los ciudadanos que lo componen, y a la promoción de la participación como herramienta para una mayor inclusión e integración. Promover y fortalecer el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía posibilitaría la generación de espacios de participación, en los cuales la sociedad pueda emitir opinión sobre la elaboración, implementación y evaluación de políticas.

La ciudadanía puede entenderse como la pertenencia de un individuo a una comunidad política y territorial, a un Estado con el cual mantiene un vínculo que a su vez le determina la identidad nacional. En cuanto el ejercicio de la misma le supone ser un individuo poseedor de derechos y obligaciones, estado que comparte con el resto del colectivo del cual forma parte. Ser ciudadano implica pertenecer a un Estado, ejercer derechos y responder a obligaciones, reconociendo y siendo reconocido por el resto de los integrantes de la comunidad.

El MERCOSUR concibe al ejercicio de la ciudadanía como uno de los ejes fundamentales en el camino de construcción de una sociedad integrada, en la cual los individuos ya no son meros receptores de las políticas, sino actores intervinientes en todo el proceso que las mismas involucran. Conceptualización esta resultante de la ideología en la cual se ha enmarcado el proyecto a partir de la asunción de gobiernos progresistas.

Actualmente en presencia de procesos regionales este concepto sufre modificaciones, en la medida que estos refieren a límites más allá que el Estado y la sociedad que lo compone. Estos espacios mayores comienzan a impactar sobre lo local, mediante nuevas dinámicas que dejan de manifiesto la necesidad de incluir nuevas zonas, como lo son las áreas de frontera compartidas por dos países.

En los discursos de autoridades del MERCOSUR se comienza a mencionar este nuevo concepto que, de alguna manera, sintetiza las concepciones sobre ciudadanía e integración regional, la noción de ciudadanía regional. La misma es entendida como una segunda identidad luego de la nacional, y exigiría de la población la generación de una pertenencia a algo mayor, reconociendo un proyecto implementado en una comunidad regional, que hasta el momento le ha sido ajena. Principalmente por las históricas dificultades de relacionamiento que ha encontrado con el Estado a lo largo del proceso desarrollado, a partir de su involucramiento en un proyecto regional que no habría contado con la legitimación interna necesaria.

Dos de los órganos creados referidos a la participación y representación de la sociedad en el MERCOSUR: FCES y PEAS del ISM.

El Foro se encuentra contenido en el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción (Protocolo de Ouro Preto) firmado por los cuatro Presidentes de los Estados

Parte en el año 1994. Este órgano constituye la estructura institucional del bloque y se explicita sintéticamente su objetivo, conformación y funciones en la Sección V de dicho documento - desde el capítulo 28 al 30 -. En estos puntos se acuerda que se representen los sectores económicos y sociales (en la práctica sólo tendrán participación algunos, y no todos los que conforman el ámbito social) y se integre por el mismo número de representantes de cada uno de los Estados. Su función es básicamente consultiva y sólo podrá manifestarse a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del bloque), también a éste remite el reglamento de funcionamiento interno para su aprobación.

Por su parte el ISM surge en el marco del proceso de fortalecimiento institucional del bloque, a través de las RMADS. Dentro del mismo (como ya se explicitara) se promovió la generación del PEAS, aprobado en el año 2011 durante el desarrollo de la Cumbre de Asunción – Paraguay. Su estructura es definida en el año 2008, dentro del mismo se encuentra un Consejo (de carácter directivo) conformado por dos integrantes (titular y suplente) designados por la autoridad de Desarrollo Social de cada Estado Parte. En este órgano participan como observadores coordinadores nacionales del FCES.

El Director Ejecutivo también es propuesto por la RMADS y existen además cuatro departamentos (diferenciados por ejes de funcionamiento) que se encuentran bajo la responsabilidad de técnicos de cada uno de los países, y una Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales conformada por funcionarios con competencias en temas sociales designados por cada Estado. La misma tiene como principal lineamiento contribuir con su trabajo a la ya mencionada institucionalización de la dimensión social.

Esta nueva instancia genera planteos desde los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil, sobre preocupaciones referidas al desarrollo de una ciudadanía “activa” en el marco de la integración regional.

Debatir sobre este tema puede concebirse como una forma de generar las condiciones que propicien el inicio de su abordaje en un determinado momento, y se transite del compromiso a la acción. Deben observarse detenidamente los compromisos que asumen los gobiernos, los tomadores de decisiones, y las propias organizaciones sobre cuestiones como ciudadanía y participación ciudadana, de manera que aquello que ha sido documentado se efectivice.

Una vez el MERCOSUR decide incorporar la dimensión social en su agenda de trabajo, define algunos lineamientos que reafirman la propuesta, a partir de la comprensión de que defender los derechos humanos resulta indispensable para la conformación de una ciudadanía de carácter regional, enfatizando en las poblaciones que residen en las zonas de frontera de los países miembros, y en la promoción de la participación de la sociedad civil en la gestión del proceso integrador.

Lo planteado no es una tarea sencilla para el MERCOSUR, y dependiendo de cada realidad se desarrollará de manera particular en cada uno de los estados que integran el bloque. Será también la consideración de estas realidades las que permitan comprender las políticas sociales que se generan a la interna del mismo. Tales propuestas llevan necesariamente a considerar dos puntos, como lo son la generación de una ciudadanía regional y la reconceptualización de aquello que históricamente se ha entendido como ciudadanía.

Algunos aspectos de funcionamiento de ambos espacios.

Como se mencionara, el FCES es una instancia que representa a los ámbitos económicos y sociales (concebidos los mismos en términos generales) y está conformado por representantes de cada uno de los países miembros del bloque. Con respecto a la participación, la misma se ha centrado en representantes de la sociedad civil (organizaciones de corte social que desarrollan acciones basadas en un objetivo compartido, actuando al mismo tiempo en el ámbito público y privado) vinculados a lo económico y comercial. En este contexto quienes pertenecen a otras instancias sociales no cuentan con un espacio claramente delimitado para la participación.

En cuanto al PEAS, este ha sido concebido como un documento guía para los Estados Parte, a partir de la identificación de problemas y dificultades de carácter social comunes a la región. Del plan, y a partir de la definición de los objetivos de este trabajo, se seleccionan los contenidos que se refieren a *“Asegurar el diálogo social” (Eje IX, Directriz 24)*, y a *“Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales” (Eje X, Directriz 25 y 26)*.

El MERCOSUR en su pretendida ampliación de agenda, incorporando la dimensión social ha comenzado a desarrollar un proceso que involucra un cambio en las políticas con mayor presencia de los ciudadanos, creación de instancias

institucionales y documentos que las respaldan, a partir de una nueva mirada hacia los territorios. Así, a la hora de plantear qué tipo de estrategias deben ser desarrolladas, todos estos aspectos estarían siendo considerados en el proyecto integrador.

En el escenario actual el bloque ha debido también problematizar el rol a cumplir por el Estado, entendiendo a éste como el ámbito privilegiado donde convergen intereses, reforzando o dotándolo de determinadas capacidades. Éste como articulador, con efectividad para el cumplimiento de los contenidos que comprende esta nueva institucionalización, legitimado a nivel interno y externo, generando las condiciones para efectivizar la participación de la sociedad en todos los ámbitos en los cuales la misma se hace presente, desde lo público hasta lo privado, desde los marcos organizacionales hasta los aspectos más cotidianos y particulares de cada territorio.

Como ya se mencionara, la sociedad involucrada en el proceso integrador ha encontrado formas de expresión, actores y funcionamientos diversos (organizaciones de empresarios, sindicales y no gubernamentales - ONG's -) cada una exponiendo en el debate temas de su interés. Aun cuando estos actores han logrado un cierto reconocimiento político carecen de poder en la toma de decisiones, obstáculo que pretende ser superado a través de la generación de acuerdos vinculados a propuestas que sean de interés común.

En tanto el bloque define que la sociedad civil organizada debe estar en la elaboración de una agenda social (basada en la idea de un proyecto que contiene a diversos actores) y se propone debatir en torno a sus derechos, tales como el ejercicio de ciudadanía y democracia, se desprende la relevancia de este involucramiento. El mismo, debe a su vez contemplar el vínculo que estos grupos, que representan a la sociedad, logren desarrollar con quienes integran las instancias políticas de toma de decisiones.

Las posibles acciones del MERCOSUR tendrían el impacto que se pretende, mediante la generación e implementación de condiciones que posibiliten a la generalidad de las poblaciones que lo integran a apropiarse, y ejercer plenamente la ciudadanía, superando con ello experiencias fracasadas de décadas anteriores.

Ello significa uno de los tantos desafíos que debe enfrentar el bloque de cara a la consolidación de una integración que incorpore las singularidades de cada Estado,

desde el reconocimiento de las diferencias entre ellos. Así mismo será este parte del camino a recorrer hacia la instauración de un concepto de ciudadanía regional que coadyuve a legitimar el proyecto, en donde los individuos se visualicen y reconozcan entre sí como pertenecientes a un lugar común, a partir de su involucramiento y participación en este proceso mayor.

En cuanto a las dos herramientas mencionadas, aun cuando las mismas cuentan con una determinada estructura organizativa se identifican algunos puntos posibles de mejorar, siguiendo el pretendido abordaje integral de la integración, los cuales serán desarrollados en el capítulo final de reflexiones. También es posible identificar avances, uno de ellos lo constituye la inclusión del eje como área de trabajo, hecho que denota una apropiación del tema por parte de los estados en el marco de la integración, además de la propuesta de apertura, que se entiende debe darse a la presencia e involucramiento de actores sociales diversos.

El MERCOSUR debe, como se lo ha planteado en algún momento, dar el paso necesario de la idea a la acción concreta, no quedar “estancado” en la elaboración de planes y agendas, en la identificación de temas y sus posibles formas de abordaje, sino establecer acciones, plazos y estrategias de evaluación para los mismos, entre otras medidas.

CAP III: Estrategias de Uruguay en el abordaje de la dimensión social en el marco del proceso regional, en relación a la frontera con Brasil.

En la actualidad se asiste a un aumento de las relaciones internacionales entre países a partir de la instauración de procesos mundiales como lo es por ejemplo la globalización. Uruguay como miembro del MERCOSUR lleva adelante acciones que refieren al área de su política exterior, la cual supone la representación del Estado en ámbitos internacionales, el vínculo con otros países y la incidencia en procesos territoriales mayores, sin descuidar sus intereses como país.

Estas acciones pueden también brindar a las sociedades la posibilidad de tornarse más visibles, ocupando un creciente rol protagonista en espacios mayores que el nacional. Esta nueva realidad en este nuevo contexto requiere el aval del Estado.

Como integrante del proyecto regional Uruguay ha enfrentado una variedad de desafíos (políticos, económicos, etc.) los cuales le brindan una experiencia que le ha sido de utilidad para el desarrollo de negociaciones con resultados positivos para el conjunto de países del bloque.

A pesar de ello, puede de alguna manera existir incidencia en cuanto a extensión territorial y limitaciones al poder que se le asigne a un país en cualquier negociación, principalmente cuando el mismo se vincula a procesos mayores y la toma de decisiones pueda ser definida a partir de ejes como extensión geográfica, densidad poblacional, etc. En este sentido el MERCOSUR, ha tomado algunas medidas como la incluida en el Artículo 37 del Tratado de Ouro Preto, en el cual se establece que en el bloque las decisiones se toman en consenso y con presencia de todos los Estados que forman parte del mismo.

El proceso regional no concibe que las diferencias culturales entre los pueblos que involucra se conviertan en un elemento de división, sino que de él toma los recursos necesarios para la generación de respuestas a demandas y reclamos que resulten en mejoras comunes a todos los individuos. Convertir lo que puede ser entendido como una amenaza en una oportunidad se torna en una herramienta en el camino hacia la integración plena de los territorios e individuos.

Hoy el proyecto demuestra interés en considerar una nueva postura, alejada de aquella primera sobre las cuales fundó sus bases, con una renovada intencionalidad de asumir una visión diferente sobre los países que lo componen. Ésta ahora de carácter más integral, promueve la generación de ámbitos e instancias de trabajo, de coordinación y de políticas comunes en temas que refieren a la vida de la población, y que superan el enfoque económico y comercial. Esta nueva mirada supone así mismo comprender las desigualdades que existen entre los países que lo componen, lo cual junto a la voluntad de promover un proceso de integración pleno, se tornan en estrategias relevantes para ejecutar las propuestas anteriores.

Uruguay cuenta con una realidad particular, un gobierno de base progresista que brinda en el contexto actual herramientas y posibilidades de inserción a nivel internacional y regional. En este sentido conformar el proyecto pareciera constituirse en una estrategia, tanto en la política internacional como hacia su interna.

Son las nuevas formas de relacionamiento entre regiones y continentes llevadas adelante por cada Estado, como forma de protección ante la llegada de situaciones desconocidas provenientes del ámbito mundial, las condiciones que conducen a Uruguay a desarrollar negociaciones y a involucrarse en procesos mayores.

La vuelta a la democracia (década de los '80) lo dota de una visibilidad hacia el exterior (demostrando cumplimiento de acuerdos firmados a nivel internacional), pero ello no basta para su plena inserción en el contexto mundial; necesitó definir otras medidas, entre ellas, su integración al MERCOSUR desde su comienzo. Estas definiciones conllevan el desarrollo de estrategias y condiciones internas alineadas a los mismos.

A lo largo de la historia uruguaya relacionarse en este proyecto de integración resulta más o menos relevante dependiendo del gobernante que se encontrara a cargo del poder, pero cabe destacar que cada uno de ellos (y sus particularidades) demuestra tener una postura favorable en cuanto a las transformaciones institucionales y a la generación de políticas públicas que ponen de manifiesto el interés en esa participación. Para estas últimas se desarrollan objetivos claros y acordados mediante inclusión de nuevos actores, la participación de políticos y técnicos a partir de una visión regional.

Para Bizzozero (1997) los cambios de Uruguay en cuanto a su inserción en procesos regionales y/o internacionales tienen estrecha vinculación con la forma en cómo se conciben a sí mismos los ciudadanos, la cual ha sufrido transformaciones en las últimas décadas. Llegado el siglo XXI se asiste a una nueva imagen de este individuo a partir de entender a Uruguay como integrante de una región mayor.

Es en este sentido que llegando al año 2000 se está ante la presencia de uruguayos integrados e influidos (en varios aspectos) por la impronta MERCOSUR. Serán ellos entonces quienes puedan aportar una mirada con una mayor tendencia a lo regional, respecto a los vínculos y a una nueva concepción de los otros países que conforman en bloque. En un futuro, tal vez no muy lejano, se estará en presencia de actores sociales desarrollando acciones y hábitos más alineados regionalmente.

Todo lo expuesto quizás sean sólo algunas de las modificaciones más perceptibles, ya que Uruguay como parte de un proceso mayor se ve y verá influido por agendas marcadas por la región, y el panorama mundial. El país una vez define integrar el proyecto, asume este compromiso como Estado, comprendiendo las instituciones, la sociedad y toda su extensión geográfica. Dentro de ésta se encuentra la frontera, conceptualizada como una línea, un límite entre dos Estados donde culmina la soberanía de uno y comienza la de otro.

Puede así mismo considerarse una zona de influencia entre países, que aun cuando comprende el territorio nacional mantiene con éste variadas diferencias que resultan de su realidad particular. En ella tiene lugar el desarrollo de una cotidianidad influida por la presencia del "otro", así como también vinculada al sistema nacional del cual depende administrativamente.

Esta singularidad pone de manifiesto el surgimiento de relaciones bilaterales entre Estados, formas de integración que comprenden los diversos ámbitos que integran un país, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de quienes viven en estos espacios.

En el caso uruguayo la política internacional es asignada al MRREE, en éste las competencias sobre las zonas específicas de frontera se encuentran en la Dirección de Asuntos Limítrofes y de las Representaciones Nacionales ante Comisiones Mixtas Binacionales. Es este órgano quien define en el año 2002, a partir de una propuesta recibida por Brasil, la instauración de la Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de

Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil – Uruguay (RAN), actividad que se realiza de manera alternativa en Montevideo o San Pablo, y que aunque se establece realizar anualmente, no logra mantener esta sistematicidad.

A las mismas están habilitados a participar los vice - ministros, quienes en una reunión plenaria proponen una agenda de temas definidos por los Grupos de Trabajo que sesionan en la RAN.

Los Grupos de Trabajo se dividen en ejes temáticos, los cuales sufren algunas modificaciones en la medida en que se van sucediendo los encuentros. Así se comienza básicamente en el trabajo sobre algunos temas binacionales, con el interés de los países de buscar formas de implementación y/o ratificación de acuerdos - marco referidos a la integración en la frontera que se habían firmado en épocas anteriores por los gobiernos de Uruguay y Brasil.

En estas instancias no existe hasta el año 2011 cuando se crea el Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales, un apartado específico para el abordaje de estos temas, los mismos se incluían de manera transversal en otros ejes. Este espacio es conformado a iniciativa del MIDES, organismo que desde el año 2006 se aboca al trabajo en la zona de frontera (Programa Políticas de Integración de Frontera y posteriormente Unidad Temática de Frontera).

A partir de este momento se instaura el debate entre representantes designados por los organismos de los Estados de ambos países, en temas sociales que afectan a la población de la región común a ambos, con posibilidad (según lo pauta de la RAN) de realizar propuestas para el desarrollo, implementación y/o seguimiento de una agenda social binacional.

Las RAN suponen un reajuste anual de temas, proyectos y diversas problemáticas que se identifican, y tiene capacidad propositiva y de articulación entre representantes de organismos gubernamentales. Para ello previo a cada reunión se realizan en ciudades límite con Brasil (desde Bella Unión hasta Chuy) los Comités de Frontera creados en la década del '90. Estos son instancias de propuesta convocadas por Cónsules de Uruguay en Brasil, y con participación de representantes locales de instituciones de ambos países. Según el MRREE su finalidad es colocar la mirada de la comunidad de frontera en espacios de debate y toma de decisiones.

Paralelamente en Montevideo se llevan a cabo reuniones preparatorias de acuerdo a los temas centrales de los Grupos de Trabajo. Son convocados a participar en ellas representantes del nivel central de las diversas secretarías de Estado, cuyo eje de trabajo remite a una temática determinada.

Los Comités son anteriores en el tiempo a la RAN, denotan en ésta la oportunidad de organizar y colocar temas de preocupación local en las agendas de representantes designados por los gobiernos centrales, como interlocutores con llegada a aquellos ámbitos en los cuales se definen y acuerdan políticas sociales a ser implementadas en el territorio.

Son diversas las instancias en las cuales es posible identificar temas para definir una agenda, pero es conveniente aclarar que se realizan actas e informes de cada una de estas reuniones (en los departamentos de frontera así como en Montevideo) para una posterior selección de temas a ser trabajados en la RAN, a cargo la ya mencionada Dirección del MRREE. Como bien se aclarara se trata de temas que refieren a la política internacional, y es éste el organismo nacional responsable de la temática.

Para Cancillería estas instancias de creación de agendas comunes entre Uruguay y Brasil a cargo de representantes del gobierno central, resultan de un cambio en la concepción de la frontera, ésta es entendida por el gobierno progresista uruguayo como un espacio geográfico en el cual conviven ciudadanos de ambos países, el que merece una consideración particular.

Como ya se planteara, en el marco de la conceptualización MERCOSUR, esta zona se considera de estrategia para el desarrollo de la integración, y se entiende que en la actualidad están dadas en Uruguay las condiciones para profundizar en este proceso. Un contexto favorable brinda las herramientas para la creación de una estructura institucional binacional con carácter articulador entre los diversos organismos con presencia en la frontera.

En este marco se visualizan algunos avances, acuerdos y reglamentaciones enfocados a las diversas situaciones que remiten a la población de frontera, un ejemplo de ello lo puede constituir el Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para nacionales de Uruguay y Brasil que residen en localidades vinculadas en un radio de 20 kilómetros de uno y otro lado de la frontera (Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra

del Chuy - Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo y Barra do Chuí; Río Branco – Jaguarao; Aceguá – Aceguá; Rivera - Santana do Livramento; Artigas - Quaraí; Bella Unión - Barra do Quaraí).

Este acuerdo, como lo establece su nombre, posibilita residir, trabajar o estudiar en alguna de las localidades de uno u otro país mediante la previa gestión en la misma del Documento Especial Fronterizo - DEF. Posteriormente ha sido de utilidad para la redacción y aprobación bilateral de los denominados “ajustes complementarios” dirigidos al acceso de otros derechos como lo son salud, prestaciones no contributivas, cursos técnicos binacionales, entre otros. A pesar de ello aún sería necesario continuar profundizando, de manera que estas definiciones que responden a un territorio determinado se conviertan en política nacional.

Reflexiones Finales desde las Ciencias Sociales y el Trabajo Social.

La recorrida histórica, los conceptos que comprende y su análisis, tanto en el MERCOSUR como en la política exterior desarrollada por Uruguay, permiten obtener algunas aproximaciones, las cuales pueden constituirse en sugerencias para líneas de acción a futuro.

Son diversas las iniciativas que pueden identificarse en cuanto a discursos y documentos del MERCOSUR, para la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso regional, pero debe mencionarse que su sola existencia, sin las correspondientes formas de implementación, no se constituyen en una perspectiva para la profundización de la institucionalidad del bloque en cuanto a la elaboración de una agenda social, tal como éste la concibe.

Por ello se sugiere que paulatinamente lo definido y acordado por los países no sólo sea apropiado por los mismos, sino que se concrete en acciones con impacto visible para todos los actores sociales, desde las instituciones del Estado hasta la ciudadanía.

Debe observarse que el bloque define en un momento de su proceso histórico que la sociedad civil organizada forme parte en la elaboración de una agenda social, basado en la idea de un proyecto que contiene a diversos actores, y para ello se propone debatir en torno a la concepción de los derechos (ejercicio de ciudadanía y democracia). Pero no resulta menos relevante comprender este involucramiento en cuanto al vínculo que estos grupos, que representan a la sociedad, logren desarrollar con quienes integran las instancias políticas de toma de decisiones.

Ejemplo de ello lo constituyen el FCES y el PEAS, en tanto ambos tienen formas particulares de organización y funcionamiento, resultante de su concepción en dos momentos distintos, y de la forma en cómo es entendido el involucramiento de los ciudadanos en el proceso regional.

El Foro representa a los sectores económicos y sociales (desde la generalidad de este concepto) y se le asignan atribuciones de carácter consultivo con respecto a aquellos órganos donde se toman las decisiones. La participación ciudadana se ha basado en representantes de la sociedad civil organizada que remiten a sus ámbitos centrales. Este espacio se corresponde a un determinado momento del bloque con un enfoque reducido a algunas áreas, en la actualidad y en tanto continúa sesionando debería ser revisado, al menos en lo que refiere a la definición y finalidad asignada a

los actores que lo integran. Quienes responden a otros intereses no cuentan con un espacio claramente delimitado para la participación en este espacio, tal como ha sido concebido originalmente.

En lo que respecta al PEAS, vinculado a la instauración del ISM, responde a otro momento de inflexión del MERCOSUR en el cual se busca un fortalecimiento institucional a través del encuentro de Ministros/as y Autoridades de Desarrollo Social, con el objetivo de constituirse en una herramienta para priorizar el abordaje de la dimensión social en el marco de la integración. Su funcionamiento y el de las Reuniones, aun cuando mantienen una diferencia de veinte años con el Foro, poseen la característica de ser propositivos en cuanto a recomendaciones vinculadas a la dimensión social, quizás ahora con la diferencia en el abordaje que se pretende de ésta.

Aun cuando se explicita la necesidad de involucramiento, no se visualiza en el bloque la existencia de experiencias de implementación de espacios de participación, trabajo e intercambio con la ciudadanía, más allá de aquella referida a grupos representativos habilitados. El MERCOSUR designa a estos espacios a responsables de Cancillerías, participando representantes de otras secretarías de Estado como propositores (ejemplo de ello puede constituirlo el trabajo desarrollado por el MIDES).

Ello se constituiría en una traba para el MERCOSUR, en cuanto a la ausencia de una legitimación a la interna de las sociedades, y a las relaciones que se establecen entre éstas y los ámbitos en los cuales se toman decisiones y se definen acuerdos.

También el bloque debería avanzar en cuanto a la circulación de información, realizando comunicaciones de aquellos documentos y acuerdos comunes utilizando terminología accesible. Posibilitando con ello que los mismos sean colectivizados a toda la ciudadanía (organizada o no) y no sólo sean manejados por los gobiernos centrales. Del análisis realizado se constata que aún no se han definido precisos mecanismos de comunicación que contemplen a todos los actores sociales.

No resultan de menos relevancia la profundización en el desarrollo de capacitaciones en temas de integración dirigidas a la comunidad, a técnicos e instituciones locales y nacionales, entendidas éstas como instancias de equiparación de saberes a partir del reconocimiento de las diferencias que existen entre los países. Las mismas se dan en la actualidad, pero a futuro podría considerarse la inclusión de

información sobre realidades y particularidades en temas de políticas públicas nacionales de los Estados miembros del bloque. Un énfasis especial merece aquí un conocimiento detallado de Brasil, principal socio por diversos aspectos. Ello en la medida en que si el MERCOSUR logra en un futuro alcanzar aquellos objetivos que alguna vez se marcó, también las políticas públicas serán concebidas e impulsadas partiendo de un enfoque integracionista.

Sería conveniente avanzar y profundizar varios de estos aspectos, entendiendo que no es la ciudadanía quien debe decidir, pero sí es ella un ámbito de consulta, de desarrollo de propuestas, bajo el reconocimiento que es en ella donde recaen las políticas de los gobiernos; y es sobre la misma donde se pretende impulsar la creación del concepto de ciudadanía regional. Así mismo deberían generarse espacios e instancias de encuentro e intercambio entre actores públicos y privados de la región, para que se conozcan, manejen un lenguaje común, y se reconozcan como actores con capacidad de demandar legitimación para la participación en el proceso de integración.

En síntesis, una ciudadanía que no se identifique, no se entienda como convocada o representada en las instancias de trabajo, no logrará visualizar al MERCOSUR como una herramienta en pro del bienestar social.

En lo que respecta al ámbito específico de cada estado miembro del proyecto, se puede apreciar que algunos de los órganos de participación poseen políticas diferenciales según la organización interna del país del que se trate. Éstas pueden resultar escasas, o limitar su integración, existiendo actores que aún no encuentran un espacio, un lugar en el cual expresar sus demandas.

Para ello se sugiere que cada país, en la medida en que acuerda con definiciones que traspasan sus límites nacionales, genere las condiciones que permitan el desarrollo de la integración regional. Realizando la necesaria revisión del proceso que ha llevado adelante en relación a sus avances y dificultades. Se trataría de un análisis que logre vincular políticas desde los gobiernos nacionales con el proceso general del MERCOSUR. Generando un mecanismo y las necesarias negociaciones para la incorporación de la reglamentación y normativa regional a las legislaciones nacionales, buscando un equilibrio entre intereses propios y regionales.

Así mismo cada Estado Parte deberá tomar para sí el compromiso de promoción de una ciudadanía regional, identificando puntos de encuentro entre partidos políticos, actores públicos y privados y los ciudadanos entorno a la misma. En este marco el vínculo Estado - ciudadanía puede debilitarse a partir de la adopción del primero de medidas internas guiadas por reglamentaciones y normativas regionales y/o internacionales, las cuales a su vez requieren de la respectiva legitimación. Ello se enmarcaría en la propuesta del MERCOSUR de realizar una revisión del rol a cumplir por parte de los Estados (articulador, efectivo en el cumplimiento de una nueva institucionalización, legitimado a nivel interno y externo, generando las condiciones para efectivizar la participación ciudadana).

Sólo Argentina y Brasil han implementado espacios de diálogo, pero ellos no han garantizado un lugar a la sociedad en el proceso de toma de decisiones. Uruguay en este marco de integración ligado a procesos de política internacional, se ha visto influido por varias de las debilidades mencionadas, a modo de ejemplo Cancillería propuso en 2005 la creación de un espacio nacional de participación ciudadana, que aún no se ha efectivizado.

En momentos en que el país demuestra interés en temas como integración y MERCOSUR y cuenta para ello con un contexto favorable, en un plazo considerable, deberá pensar en modificar y/o generar la necesaria apertura a los cambios que puedan acontecer, de la misma dependerán las transformaciones en hábitos y vínculos entre los individuos a nivel interno y de la región.

En cuanto a la forma particular de integración desarrollada con Brasil, puede identificarse que los actores públicos o privados habilitados en los ámbitos de trabajo, tienen una participación de carácter consultivo, de recomendaciones, sugerencias o propositivo, de la misma manera que acontece en el espacio MERCOSUR. Ello se visualiza en que en última instancia las agendas sobre los cuales trabajar y generar acuerdos en temas de interés para la ciudadanía de frontera, son definidas por los representantes gubernamentales, y presentados en otras instancias mayores, a las cuales (debido a lo mencionado sobre el sistema de información) no todos acceden.

Se presenta el hecho no menor de la distribución territorial y las formas que toman en ella algunos aspectos de la integración. Los departamentos de frontera de Uruguay con Brasil, dada su trayectoria en este tipo de vínculo binacional (con acciones y decisiones locales "alejadas" de la ciudad capital) cuenten quizás con posibilidades de

generar y/o profundizar formas de relacionamiento, que enmarcados en los lineamientos del MERCOSUR, no siempre responden a sus definiciones.

La frontera comprende a dos países, a la autoridad y administración de dos estados con tiempos burocráticos propios a las negociaciones resultantes de los intereses de uno y otro, en ellas las relaciones y vínculos entre sus habitantes no siempre acompañan estos momentos, sino que le anteceden. Las anteriores consideraciones permiten identificar algunos puntos de interés y aporte desde las Ciencias Sociales.

Analizar el proyecto MERCOSUR requiere de una visión que surja desde la interdisciplinariedad, ello será el abordaje más acorde a la integralidad con la cual se presenta. Un proceso en constante construcción, con avances y retrocesos inmersos en una realidad con iguales características evidencia la necesidad de esta postura para su mejor comprensión, estudio y aportes a futuro.

Como se mencionara técnicos y profesionales diversos participan en representación de las diferentes instituciones de los estados en espacios de intercambio y propuesta de sugerencias, es en estos ámbitos donde se comparten saberes y aprendizajes desde las diversas disciplinas, entre ellas el Trabajo Social.

Los técnicos a su vez denotan una doble representación, en tanto vinculados a organismos públicos y/o privados y a una comunidad, particularidad local o territorial. En este sentido el Trabajador Social puede llegar a constituirse en un articulador, un mediador entre la realidad de los ciudadanos y los gobiernos centrales, vehiculizando en los ámbitos de participación e incidencia aquellas dificultades o situaciones que requieren de una respuesta regional.

Así mismo no es menor su rol en la promoción de derechos, con el fin de que la ciudadanía avance hacia el logro de una apropiación de lo que es el desarrollo de un proyecto como el MERCOSUR, así como las instancias menores de integración binacional. El resultado de ello serían ciudadanos con conocimiento e información de los lineamientos, acuerdos y acciones que son llevadas adelante con la pretensión de mejora de sus condiciones de vida, reclamando un ejercicio pleno de sus derechos.

Debe recordarse que es en los ciudadanos en quienes se implementan en última instancia las definiciones tomadas por los representantes de los gobiernos en las Secretarías de Estado (entre ellos el técnico social), de allí la urgencia del cambio de

visión desde un ciudadano como mero receptor de políticas a uno con capacidades para comprender e incidir desde su conocimiento.

El trabajo debería realizarse en este doble sentido, hacia la capacitación, llegada de información y fortalecimiento de las sociedades, generando en ellas la posibilidad de incidir con sus reclamos en procesos mayores, en la elaboración de sus agendas de trabajo, así como hacia los gobiernos, proponiendo apertura, capacidad de escucha, atención a reclamos de sus habitantes en lo que respecta a la generación de las necesarias acciones para el logro de concreciones con impacto local, basadas en el concepto actual de integración.

El técnico social puede también hacer llegar al Estado debilidades y fortalezas identificadas en las diferentes acciones desplegadas en cada territorio, para a partir de ellas, redefinir o profundizar líneas de trabajo. En la actualidad se visualizan avances y resultados de procesos de épocas anteriores, y éstos también deben ser reconocidos.

Tanto el MERCOSUR como Uruguay han comenzado a desarrollar un proceso en esta línea de apertura a las comunidades, visualizando la necesaria articulación entre lo público y lo privado para la legitimación de acciones de política internacional y/o regional. El mismo deberá tener como punto de partida una revisión histórica sobre lo documentado, acciones y estrategias (desarrolladas o ausentes) en el abordaje de la temática social. Según lo plantea Bizzozero (1997) asistimos a la presencia de ciudadanos uruguayos integrados e influidos por la impronta regional y serán ellos quienes puedan aportar una mirada con una tendencia hacia ella, respecto a los vínculos y a una nueva concepción de los otros países, en particular con Brasil.

El MERCOSUR puede ser considerado una herramienta de utilidad para un replanteo de la identidad nacional, pero ello sólo tendrá continuidad si va acompañado de las necesarias transformaciones a nivel institucional (aparato burocrático). Y negociaciones con el resto de actores que componen una sociedad.

La actualidad propicia - inmersa en gobiernos progresistas, donde se promueve la integración, y se presenta un MERCOSUR dispuesto a considerar a aquellos ciudadanos que hasta el momento han estado "invisibilizados" - la concreción de todas estas propuestas, **el paso del documento a la acción.**

Bibliografía.

Alemaný, Cecilia y Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Uruguay, FESUR.

Aquín, Nora y Caro, Ruben (2009). *Políticas públicas, derechos y Trabajo Social en el Mercosur*. 1ª Edición. Espacio Editorial, Buenos Aires.

De Sierra, Gerónimo (2001). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. 1ª Edición. CLACSO, Buenos Aires.

De Sierra, Gerónimo (2001). "El Mercosur Como Proceso Multidimensional y Cómo Estudiarlo Desde Las Ciencias Sociales", en *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. 1ª Edición. CLACSO, Buenos Aires. pp.1-19.

Jelin, Elizabeth (2001). "Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur", en *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. 1ª Edición. CLACSO, Buenos Aires. pp. 257-274.

La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual (2012). Paraguay, INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR.

Moreira, Constanza y Pellegrino, Adela (2001). "Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política" en *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Comp. Gioscia, Laura. Instituto de Ciencia Política - Colección POLÍTICA VIVA /2, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.

Perrota, Daniela y Vázquez, Mariana (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Uruguay, CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional.

Pucci, Adriano Silva (2010). *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília, FUNAG.

Vasilachis De Gialdino, Irene, coord. (2007). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires, Editorial Gedisa S.A.

Fuentes Documentales.

Acta de la VII Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay – Brasil (Fuente Programa de Políticas de Integración de Frontera- Dirección Nacional de Descentralización y Participación – MIDES, 2011)

Acta de la VIII Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay – Brasil (Fuente Programa de Políticas de Integración de Frontera- Dirección Nacional de Descentralización y Participación – MIDES, 2012)

Agenda preparatoria de la IX Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay – Brasil (Fuente Unidad Temática de Frontera - Dirección Nacional de Gestión Territorial – MIDES, 2013)

Bizzozero, Lincoln (1997) “La política internacional de Uruguay a principios del siglo XXI. ¿Un socio pequeño de carácter regional, occidental o mundial?” en *Uruguay en la región y el mundo. Retrospectivas/prospectivas. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, Cuadernos del CLAEH N° 78-79, 2ª serie, año 22, pp.43-54.

De Sierra Gerónimo (2002), “Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)” en *Revista de Ciencias Sociales – Departamento de Sociología*, junio, Año XV / N° 20, pp. 7-9.

Espejo, Silvana y Francescon Erika “La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR”. Disponible en: http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5825/1/Espejo_Francescon_VisioniLA_6_2012.pdf (acceso 10/10/13)

FESUR - [Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategia y Desafíos. Programa de Inserción Internacional e Integración Regional.](#) Montevideo 2003. Disponible en:

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/01825.pdf> (acceso 25/9/13)

González Posse, Ernesto (1991) “Marco conceptual de la Integración Fronteriza Promovida: Las iniciativas de Integración Fronteriza” en *Frontera, integración y después... El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional*. Aportes del Seminario: Desarrollo Local e integración fronteriza, noviembre, pp. 67-88 – CIESU.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección de Asuntos Limítrofes y de las Representaciones Nacionales Ante Comisiones Mixtas Binacionales. FRONTERA E INTEGRACIÓN, INFORME 2012. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page1.inicio.ampliacion-actualidad.O.es.0.PAG;CONC;128;2;D.politicas-de-frontera-construyendo-integracion;3;PAG> (acceso 18/9/2013)

MERCOSUR 20 años, Caetano Gerardo, coord. (2011). Uruguay, CEFIR - Centro de Formación para la Integración Regional.

Población en Uruguay – Datos Censo 2011. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html> (acceso 25/10/13).

Plan Estratégico de Acción Social – Instituto Social MERCOSUR. Disponible en:

[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/94B8BBF5CC5D45EF83257BF600107E6F/\\$File/DEC_012-2011_ES_Plan%20Estrat%E2%80%9Agico%20de%20Acci%C2%A2n%20Social%20del%20MCS%20.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/94B8BBF5CC5D45EF83257BF600107E6F/$File/DEC_012-2011_ES_Plan%20Estrat%E2%80%9Agico%20de%20Acci%C2%A2n%20Social%20del%20MCS%20.pdf) (acceso 15/8/2013)

Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Disponible en:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1105/1/2006_protocolo_es_adhesionvenezuela.pdf (acceso 10/8/13)

Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. Disponible en:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5252/1/protocolo_adhesion_bolivia_al_mercosur.pdf (acceso 10/8/13)

Protocolo de Ouro Preto. Disponible en:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/99/1/ouro_preto_es.pdf (acceso 10/8/13)

Rocha Valencia, Alberto (2002). "América Latina y el Caribe – La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional" en *Revista de Ciencias Sociales – Departamento de Sociología*, junio, Año XV / N° 20, pp. 23-37.

Rótulo, Daniel (2002) "Estrategias, experiencias y aprendizajes. Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur" en *Revista de Ciencias Sociales – Departamento de Sociología*, junio, Año XV / N° 20, pp. 87-101.

Tratado de Asunción. Disponible en:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado_assuncion_es.pdf (acceso 10/8/13)

Anexos.