

Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR

CECILIA ALEMANY
BEATRIZ LEANDRO



A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR

CECILIA ALEMANY
BEATRIZ LEANDRO



noviembre 2006

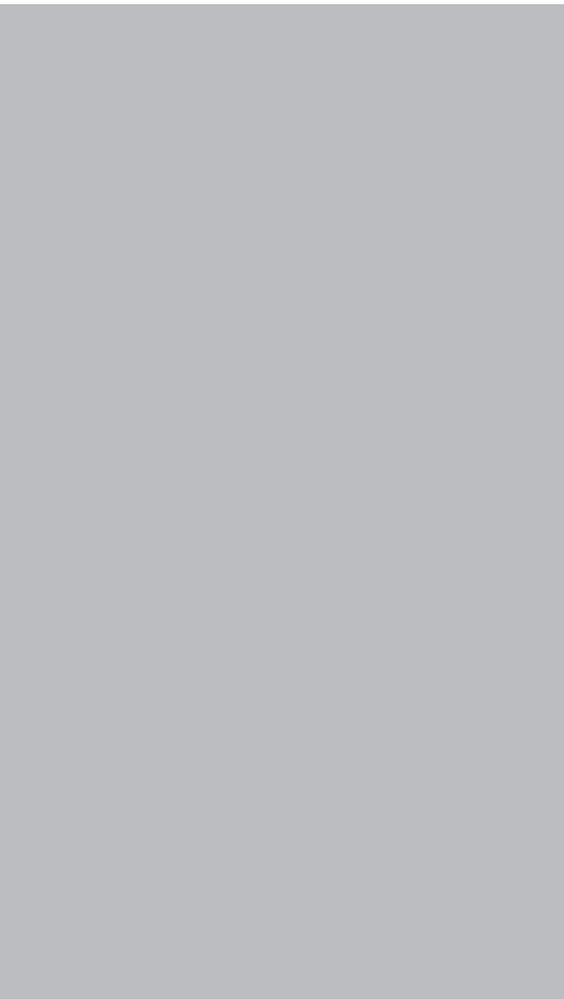
A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
ISSN: 1510-964X

Índice

RESUMEN	5
1. INTRODUCCIÓN: VISIONES ENCONTRADAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL	6
2. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR	9
3. LAS LIMITACIONES DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN ACTUAL	21
4. ESCENARIOS POSIBLES Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MERCOSUR	29
<i>Bibliografía</i>	38
<i>Anexos</i>	40



Resumen

La voz de los actores de la sociedad civil parece tener cada vez más importancia tanto en los debates locales como en los temas internacionales o regionales. Para algunos esto es una conquista, y para otros es una amenaza. En este estudio se analiza cómo participa la ciudadanía

en el Mercosur, identificando potencialidades y debilidades. Finalmente se presenta una serie de propuestas para fortalecer la participación ciudadana a nivel regional en función de ciertos escenarios posibles.

1.

Introducción: visiones encontradas sobre la sociedad civil

Existen muchas definiciones sobre la sociedad civil. Como siempre hay quienes defienden una visión restrictiva mientras que otros defienden una visión amplia¹.

Una visión restrictiva puede ser la de aquellos que solo incluyen a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la categoría de sociedad civil, o la de quienes sólo integran a los actores tradicionales de las relaciones socio-económicas capitalistas (empresarios y trabajadores).

Hay quienes defienden la noción de la sociedad civil organizada en oposición a la ciudadana

en general o a la sociedad civil «no organizada», pero esta definición conduce a problemas ya que no está claro quién tiene la autoridad para definir qué organizaciones sociales son organizadas y cuáles no.

A los efectos de este estudio, se opta por una definición amplia de la sociedad civil, que contiene a todos aquellos actores u organizaciones sociales que actúan guiados por un objetivo común, y que interactúan con los actores de las esferas pública y privada.

¹ Una visión amplia es la desarrollada por CIVICUS World Alliance for Citizen Participation en el marco de los trabajos preparatorios del Índice Civicus de la Sociedad Civil, se entiende a la sociedad civil en su sentido amplio como la «*Esfera de instituciones, organizaciones e individuos ubicados entre los confines de la familia, el Estado y el mercado, a las cuales la gente se asocia voluntariamente sobre la base de intereses comunes*». Ver: <http://www.civicus.org>.

Esta definición comprende a: organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas.

Algunos analistas alertan sobre el peligro de sustituir las prácticas tradicionales del ejercicio de la ciudadanía por nuevas formas de participación², y muchos actores públicos ven al surgimiento de la sociedad civil como una amenaza a la democracia representativa mientras que otros reconocen que es parte de la profundización de la democracia y una condición necesaria para transitar hacia una democracia participativa.

La importancia de la sociedad civil en sus diferentes expresiones en relación a la política internacional, o la política exterior, lleva a que diversos autores desarrollen recientes y diversos análisis sobre este nuevo actor de la política internacional en sus diferentes expresiones y niveles (local–nacional–regional–internacional–transnacional).³

La dimensión regional interpela a todos los actores y exige otra forma de organizarse, de reaccionar y de proponer, ya que las dinámicas nacionales en las que los actores sociales han estado tradicionalmente inmersos tienen cada vez más una expresión más allá de fronteras.

Este fenómeno fue integrado y reconocido por la sociedad civil de los países del Mercosur. Existe una proliferación importante de esfuerzos y acuerdos institucionales liderados y constituidos por organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.⁴ Pero estas sinergias se están desaprovechando desde la concepción pública del MERCOSUR que sigue predominando en la ingeniería actual del proceso de integración.

La participación de la sociedad civil constituye un componente básico para que los procesos de integración sean un instrumento efectivo para impulsar la lucha contra la pobreza, promover un desarrollo económico y social incluyente y sostenible así como para la propia legitimidad de la integración regional.

Los ciudadanos y ciudadanas solo se pueden apropiarse de los procesos de integración a través de una participación activa en la concepción y funcionamiento de los mecanismos e instituciones del proceso de integración.⁵ Esto no puede evidentemente traducirse en una participación directa en las conversaciones de todos los grupos que así lo reclamen, por la simple razón de que esto bloquearía toda discusión. Sin embargo, la implementación de un sistema de información transparente y de instancias que permitan la expresión y la consideración de las reivindicaciones o de las propuestas provenientes de todos los sectores de la sociedad civil constituye una condición de éxito para el proceso de integración.

2 Ver GARRETON, Manuel Antonio (2006); *Modelos y liderazgos en América Latina*, en Nueva Sociedad N 205, Buenos Aires, pp. 102 – 113.

3 Ver en este sentido: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V. y SIKKINK, Hathryn (Ed.) (2002): *Restructuring World Politics: The Power of transnacional Movements, Networks and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press. FLORINI, Ann (Ed.) (2000); *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace and Tokyo, New York. SERBIN, Andrés (2002); «Globalización, Integración Regional y Sociedad Civil» en Oliva, Carlos y Serbin, Andrés (Comp.); *América Latina, el Caribe y Cuba en el Contexto Global*, Laboratorio Editorial da FCL, SP.

4 BROWN, David (Ed.) (2001); *Practice Research Engagement and Civil Society in a globalizing world*, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, The Hauser Center for Nonprofit Organizations–Harvard University; Washington DC.

5 Ver: CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo (1998); *El Rol de la sociedad civil en los procesos de integración*, CLAEH, Montevideo.

Cuando se analiza o se discute sobre la participación de la sociedad civil muchas veces surge la reacción apelar a la representatividad de la sociedad civil. Vale aclarar que las organizaciones de la sociedad civil se representan a sí mismas y a los grupos de ciudadanos o poblaciones para o con los que trabajan. Generalmente se cae en el debate estéril de discutir qué organización es más representativa, y se cae en una lógica reduccionista de competencia de actores. Esto pasa en la dinámica real y no sólo en las discusiones teóricas.

Sin embargo, la legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, ya que a pesar de las limitaciones existentes y de la crisis del sistema partidario, los órganos legislativos son los espacios de representación de la ciudadanía en general.

La legitimidad de las organizaciones sociales pasa por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y pasa por particularidades de las «constituencias» (grupos de referencia o de base de los movimien-

tos sociales y redes, o beneficiarios para el caso de las ONG por ejemplo) que justifican su existencia.

Esto significa que cuando se apele a una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración se esté apelando a una mayor participación de los más diversos actores sociales y organizaciones, ya que la integración regional afecta a todas las agendas particulares de las organizaciones sociales sin exclusión.

La sociedad civil regional se relaciona formalmente (a través de los órganos de participación creados por los gobiernos) e informalmente (a través de redes u otras formas de asociación estables o espontáneas).

En este documento se estudian específicamente los sectores más activos a escala regional, y se analiza el potencial y las dificultades para el desarrollo o fortalecimiento de los espacios formales de participación de la sociedad civil existentes en el seno del MERCOSUR.

2.

La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR

Muchas veces se utilizan indistintamente conceptos que son diferentes, y se ponen bajo el nombre de participación, actividades que no llegan a ser participación propiamente dicha. Se confunde información con participación, cuando de hecho la información es una condición necesaria para que haya participación. Es más, la información es una condición necesaria para que una democracia sea realmente democrática, y para que no solo se construyan democracias representativas sino que también sean participativas.

Se suele confundir dialogo o debate con participación, cuando es una condición necesaria para la participación. Por último, se suele creer que la consulta es la forma central de participación de la sociedad civil, cuando en realidad es solo una de sus formas.

CUADRO 1.



Muchas veces la consulta (formal o informal) se utiliza como una herramienta para promover la participación en definiciones iniciales de ciertos

procesos o mecanismos. Las consultas muchas veces fallan por su propia concepción y no es que en si sean malas o buenas herramientas, se puede afirmar que difieren básicamente en cuanto a aspectos tales como:

- ▶ origen o naturaleza;
- ▶ modalidad de convocatoria;
- ▶ desarrollo de la consulta;
- ▶ metodología propuesta;
- ▶ procesamiento de resultados;

- ▶ comunicación de los resultados a los involucrados;
- ▶ forma de operativizar esos resultados.

Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales.

Un poco de historia:

El MERCOSUR se creó por el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Ahí no se menciona en ningún punto a la sociedad civil⁶, y la única denominación al poder legislativo aparece al final del Tratado donde se resalta que «se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR». Esta Comisión se conformó, funcionó hasta la fecha y en 2007 dará lugar a un órgano de participación más amplio que es el Parlamento del Mercosur. Pero al analizar el proceso de los espacios de participación de sociedad civil se observa un camino diferente.

El diseño institucional del MERCOSUR fue establecido por el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994, donde, se establecieron formalmente la Secretaría administrativa, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) y los órganos

decisorios del Mercosur integrados por funcionarios gubernamentales:

- ▶ el Consejo del Mercado Común (CMC);
- ▶ el Grupo Mercado Común (GMC), del que actualmente dependen más de 250 organismos (Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas⁷, Grupos ad Hoc, Comités etc.) y
- ▶ la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

Actualmente la participación de la sociedad civil se da por dos tipos de mecanismos: el FCES, espacio institucional exclusivo para la participación de los sectores económicos y sociales; y la posibilidad de participación en las reuniones de los organismos subordinados al GMC (Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Grupos Ad hoc etc.), a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y al Consejo Mercado Común (CMC) – Grupos de Alto Nivel, Reuniones de Ministros, Reunión de Altas Autoridades, etc. – (ver organigrama más adelante).

La fórmula general de organización y composición⁸ de los órganos dependientes del GMC y de la CCM es la siguiente: las actividades se desarrollan en dos etapas, una preparatoria y

una decisoria. En la etapa preparatoria, cada Sección Nacional puede solicitar, por consenso, la participación de representantes del **sector privado**⁹. La etapa decisoria está reserva-

6 El Tratado de Asunción (Anexo V) determina la creación de los Sub-Grupos de Trabajo subordinados al GMC, pero sin alusión a la participación de la sociedad civil.

7 Las Reuniones Especializadas del Mercosur se fueron creando más adelante y a pedido expreso de los sectores específicos, decidida por el CMC a los efectos del «tratamiento de temas no incluidos en los Sub-Grupos de Trabajo (SGT) establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción (Decisión 09/01 – CMC, Brasilia 17/XII/1991). Sin embargo las REM no son un espacio exclusivamente de participación de la sociedad civil, como se verá más adelante sino que son un espacio para-estatal regional con impronta sectorial o temática.

8 MERCOSUR/CMC/DEC No. 04/91 – Reglamento Interno del GMC: arts. 26; 27; 28; 29; 30; 31. MERCOSUR/CMC/DEC no. 59/00 – Reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

9 En esta etapa preparatoria, los organismos pueden promover, en forma conjunta con el sector privado, seminarios que tiendan a ampliar el análisis de los temas tratados.

da exclusivamente a los representantes gubernamentales. Las entidades del sector privado¹⁰ deben ser presentadas previamente por cada Sección Nacional y deben registrarse ante el GMC.

La fórmula general de los órganos dependientes del CMC¹¹ (tales como las Reuniones de Ministros) es la siguiente: se podrá invitar a representantes de los **sectores económicos y sociales** de los países miembros y representantes de organismos internacionales o agrupaciones de países. Estos representantes podrán participar en la primera sesión de las reuniones ordinarias del CMC. En la segunda parte de las reuniones ordinarias y extraordinarias asistirán exclusivamente los representantes gubernamentales.

Por lo anterior, se puede afirmar que la fórmula adoptada en los órganos dependientes del GMC y al CCM no sólo es diferente que la adoptada para aquellos órganos que dependen del CMC sino que además es mucho más restrictiva.

Algunos organismos cuentan con reglamentos internos (por ejemplo el FCES, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, la Reunión Especializada de la Mujer, la Reunión de Ministros y Cultura entre otros). Sin embargo, el GMC ha manifestado posiciones contradictorias sobre dichos reglamentos, reconociéndolos o rechazándolos.

A pesar de los esfuerzos de institucionalización de la participación, muchas veces, la apertura a la participación es resultado de una coyuntura política, hasta personal, y no sistémica¹². Por lo que el resultado es una gran incertidumbre so-

bre la participación de la sociedad civil, que se da con bases poco definidas o inexistentes¹³.

A continuación se detalla información específica sobre los diferentes espacios de participación formal de la sociedad civil en el Mercosur haciendo especial énfasis en algunos espacios y actores claves.

a. El Foro Consultivo Económico–Social del Mercosur (FCES)

El FCES, es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los países miembros y está integrado por igual número de representantes de cada país. Tiene función consultiva (facultativa) y se manifiesta a través de Recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC).

El FCES tiene una fuerte participación de los sectores de la sociedad civil tradicionalmente reconocidos, estos son los relacionados con el «capital y el trabajo»: los empresarios (asociaciones empresariales de distinto tipo) y los trabajadores (sindicatos). Los representantes de otros sectores sociales participan diferencialmente según el país que se trate en el llamado Tercer Sector o Sector Diversos.

El tercer sector es muy diverso por cierto ya que sólo se establece que las organizaciones deben estar vinculadas con la producción. Este criterio no solo se define por exclusión (todo lo que no es capital y trabajo) sino que además se limita al mundo de la producción.

10 Sector privado así definido: «que tienen interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo».

11 MERCOSUR/CMC/DEC no. 2/98 – Reglamento Interno del CMC

12 VÁZQUEZ, Mariana. *Representación política y participación social en el MERCOSUR*. Paper presentado en el III Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Campinas, septiembre de 2006; RATTON SANCHEZ, Michelle, *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*, São Paulo, Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2004 y MIMEO, 1995.

13 BID (2006) Gobernabilidad Democrática PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL MERCOSUR. Coordinado por Deisy Ventura Consultora jurídica del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR y elaborado por Michelle Rattón Sanchez, Mariana Vázquez, Ruben Alberto Geneyro, Marcos Flávio Rolim, y Mercedes Isabel Botto, pág. 108.

Desde 1998 los movimientos cooperativos de la región, representados por sus Confederaciones nacionales (CUDECOOP de Uruguay, CONPACCOOP de Paraguay, CONINAGRO y COOPERAR de Argentina, OCB de Brasil), se han insertado progresivamente en el proceso de integración a través de su participación activa en el FCES. A partir de la X reunión Plenaria Regional del FCES en junio de 1999, y por acuerdo expreso los movimientos cooperativos se expresan formalmente en común como Grupo Técnico de Enlace – GTE de las Cooperativas del Mercosur¹⁴.

En las Secciones Nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay están representadas las organizaciones de consumidores. Las cooperativas estuvieron representadas desde un principio en las secciones de Uruguay, Paraguay y Argentina, y recientemente en la brasileña. Mientras que las ONG sólo están representadas en la sección uruguaya a través de la Asociación Nacional de ONG (ANONG) que fuera aceptada como miembro del FCES en 1999, aunque hay algunas ONGs que se han integrado como observadoras en la Sección Nacional Argentina. Los profesionales universitarios aparecen representados en la Sección Nacional Uruguaya y de una forma especial también en la brasileña y las Universidades han sido aceptadas como observadores en algunas Secciones Nacionales.

Algunas de las características de la organización del FCES son¹⁵:

- ▶ Composición por las Secciones Nacionales de los Estados Partes y no por sectores a nivel regional.
- ▶ Las Secciones Nacionales, tienen autonomía organizativa, definiendo independientemente los sectores económicos y sociales que las compondrán; exigiendo que sean las más representativas y de ámbito nacional.

- ▶ La estructura está conformada por el Plenario y órganos de asesoramiento.
- ▶ El Plenario es el órgano superior y cada sección nacional podrá enviar 9 delegados pero con paridad empresarial (4) y sindical (4) y el noveno para el tercer sector. Las organizaciones designadas para el Plenario del Foro, indican quién es su delegado titular y su alterno lo que por la vía de los hechos requiere de la aprobación de los demás miembros de la Sección Nacional.

Esta información debería estar disponible en la página web del FCES (que no existe hasta la fecha) y/o de la Secretaria del Mercosur, pero solo se puede encontrar en otras páginas¹⁶, por lo que para el resto de los actores de la sociedad civil no es fácil acceder a la información de que está tratando el FCES o qué recomendación elabora.

Es evidente que la integración del FCES presenta limitaciones, pero algunos sectores de la sociedad civil tienen otras entradas formales al proceso, por ejemplo:

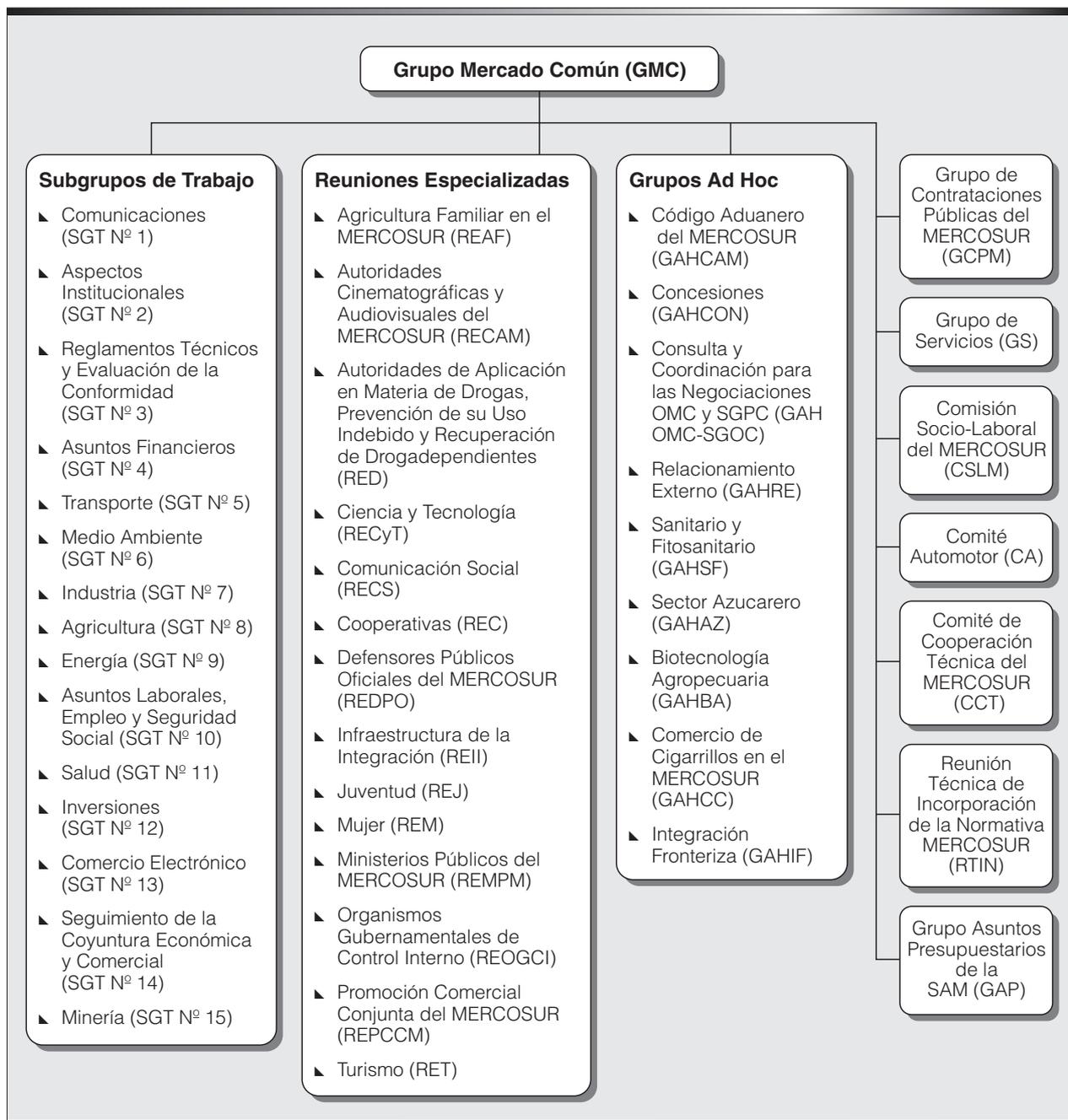
- ▶ empleadores: directamente con los negociadores, el Foro, el SGT 10, los ámbitos oficiales nacionales en cada país como la Comisión Sectorial del MERCOSUR (COMISEC) en Uruguay, etc.
- ▶ trabajadores: a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), del Sub Grupo de Trabajo 10, la Comisión Socio-Laboral, etc.
- ▶ cooperativas: a través de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM).
- ▶ las Mujeres u organizaciones de mujeres: el Foro de la Mujer y la Reunión Especializada de Mujeres (REM).
- ▶ los pequeños productores: a través de la Reunión Especializada de Agricultores Familiares (REAF).

¹⁴ Disponible en www.mercosur.coop/recm/documento1.html.

¹⁵ Reglamento Interno aprobado por el FCES en su primera reunión constitutiva del 31/05/96. RI/FCES: art. I y ss; 3; Art. 6º, 8º; 7; 12.2; 20; 21.

¹⁶ Véase por ejemplo: http://www.proconsumer.org.ar/Mercosur_QUE_ES_FCES.htm o la página de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur: <http://www.ccscs.org/home/content/view/41/14/lang,es/>

b. Organismos en el ámbito del GMC (Grupo Mercado Común)¹⁷



*Comisión Sociolaboral del MERCOSUR*¹⁸

Función y origen: La activa participación de las entidades sindicales derivó, en 1998, en la

aprobación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por la cual los países miembro se comprometen a adoptar una serie de principios en el área del trabajo, en sintonía con las con-

¹⁷ Fuente del organigrama: página oficial del MERCOSUR. www.mercosur.org.uy . Fecha de consulta: 19/11/2006.

¹⁸ Resoluciones GMC no. 15/99, No. 12/00 y No. 85/00.

venciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre estos principios están la garantía de no discriminación de trabajadores por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, creencia, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquiera otra condición social o familiar; derecho de organización en sindicatos; eliminación del trabajo forzado y obligatorio; y combate al trabajo infantil. La aplicación de la declaración quedó a cargo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, organismo tripartito creado en 1999. En ese mismo año, empieza a funcionar el Observatorio del Trabajo.

¿Quién participa? Organismo tripartito compuesto por representantes gubernamentales, sindicales y empresariales¹⁹. Los representantes gubernamentales son designados por los gobiernos. Los miembros de los sectores sindicales y empresariales son designados por las respectivas organizaciones más representativas de cada país, de acuerdo con sus prácticas nacionales. Las reuniones están reservadas a los miembros titulares y alternos, y por consenso de todos los miembros, pueden concurrir a las reuniones invitados especiales para exponer temas de interés.

Agenda de la Comisión Sociolaboral en 2006

La Comisión Sociolaboral está en un proceso de evaluación del funcionamiento y estudiando posibles formas de reformulación del órgano. En la agenda, están en evaluación los Informes nacionales sobre las Memorias de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR:

1. Memoria sobre la Libertad Sindical y sobre la Libertad de Asociación
2. Memoria sobre el Dialogo Social en el MERCOSUR.

*Subgrupo de Trabajo n. 10 – Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social*²⁰

Función: Debate los aspectos relativos a las políticas de empleo, legislaciones laborales y aplicación de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el MERCOSUR. Hace levantamientos, a través del Observatorio del Mercado de Trabajo, sobre la evolución del mercado de trabajo en el MERCOSUR; promueve investigaciones sobre la situación de los trabajadores migrantes y fronterizos; promueve acciones sobre calificación y formación profesional, salud, seguridad social e inspección del trabajo.

¿Quién participa? Representantes gubernamentales, sindicales y empresariales. Sigue la fórmula general de composición y funcionamiento, en la etapa preparatoria podrán concurrir los sectores sindicales y empresariales y en la decisoria exclusivamente los miembros gubernamentales.

Agenda del Sub Grupo 10 en 2006

- ▶ Fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR.
- ▶ Plan de Acción para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR.
- ▶ Fortalecimiento de los Sistemas de Inspección de Trabajo.
- ▶ Armonización de las Normas sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- ▶ Plan Regional de Inspección del Trabajo.
- ▶ Plan Regional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

*Reunión Especializada de la Mujer (REM)*²¹

Función: estimular y monitorear la transversalidad de género en las políticas comunes y legislación de los países del bloque regional, en

¹⁹ 3 miembros titulares y 3 alternos de cada estado parte, representantes de cada sector.

²⁰ Res. GMC no. 20/95; Dec. CMC No. 59/00.

²¹ Res. GMC no. 20/98; Dec. CMC no. 59/00. Inicialmente la REM era directamente subordinada al GMC, pero en 2002 después de la decisión del CMC de transferir las reuniones de carácter no económico al ámbito del FCCP.

lo que se refiere al concepto de igualdad de oportunidades. Delinear acciones y campañas búsqueda de trabajo para la mujer, evitando la migración forzosa de mujeres y otros fenómenos emergentes tales como la trata de personas, en especial tráfico de mujeres y niños con fines de explotación sexual.

La REM desarrolla estrategias de acción coordinada con otros organismos del MERCOSUR para que se incorporen la perspectiva de género transversalmente²². Cooperan con la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) en especial, en los temas relacionados con la problemática de género en el campo de la agricultura, consolidando un espacio de género en la REAF²³. Tienen un rol activo rumbo a la instalación del futuro Parlamento del MERCOSUR, recomendando impulsar la participación femenina igualitaria en la composición del mismo.

¿Quién participa? Representantes de los gobiernos, de las organizaciones sociales y organismos internacionales²⁴. Dispone de uno de los más avanzados reglamentos internos²⁵ del MERCOSUR referente a la participación de la sociedad civil, aunque las debilidades de la ingeniería institucional del bloque presentan obstáculos para la consolidación real de estos espacios²⁶. Transparencia: publican un boletín con

el Plan de Trabajo previsto para el semestre, además de incluir las participantes y respectivas intervenciones de las organizaciones sociales (e internacionales) en sus actas oficiales.

Agenda de la REM en 2006

- ▶ Políticas para conciliar vida familiar y trabajo.
- ▶ Fortalecimiento de las políticas de mejoramiento de la calidad del empleo.
- ▶ Facilitar el acceso de las mujeres emprendedoras al capital.
- ▶ Mejorar la empleabilidad de las mujeres más pobres y de distintas franjas etáreas.
- ▶ Combatir la violencia contra las mujeres.

*Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)*²⁷

Función: fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región. La acción general es el fortalecimiento de políticas públicas específicas destinadas a la agricultura familiar como instrumento de integración, desarrollo y reducción de las asimetrías

22 Tales como: Sub-Grupos de Trabajo 7 (Industria), SGT 10 (Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social), SGT 11 (Salud), Comité de Cooperación Técnica, Reuniones Especializadas de Ciencia y Tecnología, Comunicación Social, Agricultura Familiar, Reunión Especializada de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR Reunión de Ministros de Educación y Cultura, entre otros. Véase también la Res. GMC N° 84/00.

23 Véase la Recomendación elevada al Grupo Mercado Común durante la IV REAF (Uruguay, 4 y 5 de noviembre de 2005).

24 Organizaciones de la sociedad civil: COMITÉ LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LA MUJER (CLADEM), COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR (CCSCS), RED INTERAMERICANA DE GÉNERO Y COMERCIO, ARTICULACION FEMINISTA MERCOSUR, REPEM, Observatorio de Derechos Humanos en el MERCOSUR, THEMIS, Federación Democrática Internacional de Mujeres, Unión de Mujeres Uruguayas, Asociación de Mujeres Rurales, CNS – Mujeres, CMP– Kuña Roga, Foro de Mujeres del MERCOSUR... Organizaciones internacionales: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM–y Organización Internacional para las Migraciones –OIM–.

25 Artículo 8º: DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: Podrán participar de las Reuniones de la REM como observadoras, las organizaciones sociales de la Sociedad Civil que promuevan la defensa de los derechos de las mujeres y que tengan carácter regional. Podrán adherir a las atas y a la propuesta de agenda de la Reunión pudiendo proponer temas nuevos a consideración de la Presidencia Pro Tempore de la REM. (...) Cada Presidencia Pro Tempore podrá extender la invitación a organizaciones y redes nacionales de reconocida trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres. (...) La Presidencia Pro Tempore mantendrá durante el período de su mandato un vínculo abierto con las organizaciones de la Sociedad Civil.

26 La REM convocó a las redes y organizaciones de la sociedad civil a enviar propuestas de agendas temáticas y acciones conjuntas para el año 2007, que fueron consideradas en la XVI REUNION ORDINARIA (Noviembre 2006, Río de Janeiro).

27 MERCOSUR/GMC/REAF/ACTA No. 01/04 – Reglamento Interno de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF).

en el bloque. El Fondo estructural para la convergencia del MERCOSUR (FOCEM) es percibido por la REAF como un instrumento fundamental para el logro de tales propósitos.

La REAF trata de políticas para mujeres en la agricultura familiar, comercialización, seguro agrícola, reforma agraria, crédito para productores familiares y asentados, cooperación técnica entre países, medioambiente y negociaciones multilaterales. Temas estos que dialogan con las demandas de la sociedad civil, sujeto central en la construcción de la agenda de la REAF.

¿Quién participa? Representantes de los gobiernos, de organizaciones sociales²⁸, institutos académicos y organismos internacionales. Dis-

ponen de uno de los más avanzados reglamentos internos²⁹ del MERCOSUR referente a la participación de la sociedad civil. La REAF es un logro de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares de MERCOSUR (COPROFAM), que después de 10 años de gestión logró concretar este espacio institucional en el ámbito del MERCOSUR.

El espacio de la REAF, permite no sólo la participación de la COPROFAM como invitada a las reuniones oficiales, sino también asegura la participación de otras Organizaciones de Agricultores Familiares y Campesinos de cada país en las Secciones Nacionales de la REAF, a las que deberán ser convocadas por los respectivos gobiernos.

Agenda de la REAF en 2006

1. Políticas para Mujeres: estimular el Programa Regional en vías de elaboración en la REAF que busca: consolidar arreglos institucionales para diseñar e implementar las políticas dirigidas para las mujeres campesinas en los Ministerios de Agricultura y/o Desarrollo Agrario; fortalecer la integración de organizaciones de mujeres de la sociedad civil para participar de los debates sobre comercio y políticas en la región en el marco de la REAF; elaborar medidas de acción afirmativa para las mujeres en los mecanismos de integración.

2. Balance de Seguridad alimentaria del bloque e impactos de las negociaciones internacionales sobre la producción y las políticas para la agricultura familiar; profundizar los estudios técnicos relativos al levantamiento de la producción, flujo de comercio y consumo de los principales productos de Agricultura Familiar y cuando sea posible, estimar su demanda potencial. Los resultados de estos estudios constituirán un insumo para trabajar sobre las posibilidades de complementación comercial entre los países, así como sobre las medidas de impacto de las políticas diferenciadas aplicadas a la Agricultura Familiar.

²⁸ Participación más permanente en el ámbito de la REAF: ActionAid Brasil; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF); Instituto de Estudos Sócio-econômicos (Inesc); Movimento das Mulheres Camponesas (MMC); Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE); Oxfam; Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Participación en otros espacios: Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra); Articulação de Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Confederação Nacional dos Pescadores (CNP); Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (Conic); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimento Nacional dos Pescadores (Monape); Terra de Direitos; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais pelo Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (FBOMS).

²⁹ Artículo 9º: En las reuniones de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar, las Delegaciones de cada Estado Parte estarán integradas por representantes gubernamentales y de la Sociedad Civil. Los representantes de la Sociedad Civil participarán de las deliberaciones de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar, siendo la fase decisoria de la Reunión reservada a la participación de los delegados gubernamentales de cada Estado Parte, en los términos del Artículo 16 de la Decisión CMC Nº 59/00 (REGLAMENTO INTERNO DE LA REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR. MERCOSUL/GMC/REAF/ACTA Nº 01/04).

Función: La RECM tiene la finalidad de analizar y desarrollar proyectos especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo, y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región. Se procura establecer mecanismos de interacción entre los movimientos cooperativos de la región, de manera de potenciar su rol en la cohesión social y en la promoción del desarrollo económico de los países.

¿Quién participa? La RECM está integrada por representantes gubernamentales y las confederaciones de cooperativas a nivel privado de cada país³¹. Actualmente está en proceso de incorporación Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, específicamente la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

En julio de 2006 fue firmado el Acuerdo entre la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) y la RECM. El Acuerdo pre-

vé la cooperación entre ambos órganos en áreas de interés común, impulsando conjuntamente iniciativas que contribuyan al fortalecimiento del cooperativismo en la región. En tal sentido, la CRPM colaborará con la RECM en las gestiones necesarias para la obtención de cooperación técnica en el MERCOSUR relacionadas con proyectos vinculados al área cooperativa, en especial en integración fronteriza, complementación productiva y promoción del trabajo.

Agenda de la RECM en 2006

Elaboración del «Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR», a cargo de una Comisión Técnica constituida en octubre de 2006. Dado que no existe la posibilidad de normativa supranacional en el MERCOSUR (a diferencia de lo que sucede en la UE), se está trabajando en la elaboración de un conjunto de disposiciones a ser incorporadas de manera idéntica en la legislación cooperativa de cada uno de los países. Este procedimiento se vería facilitado por la acción del Parlamento del MERCOSUR.³²

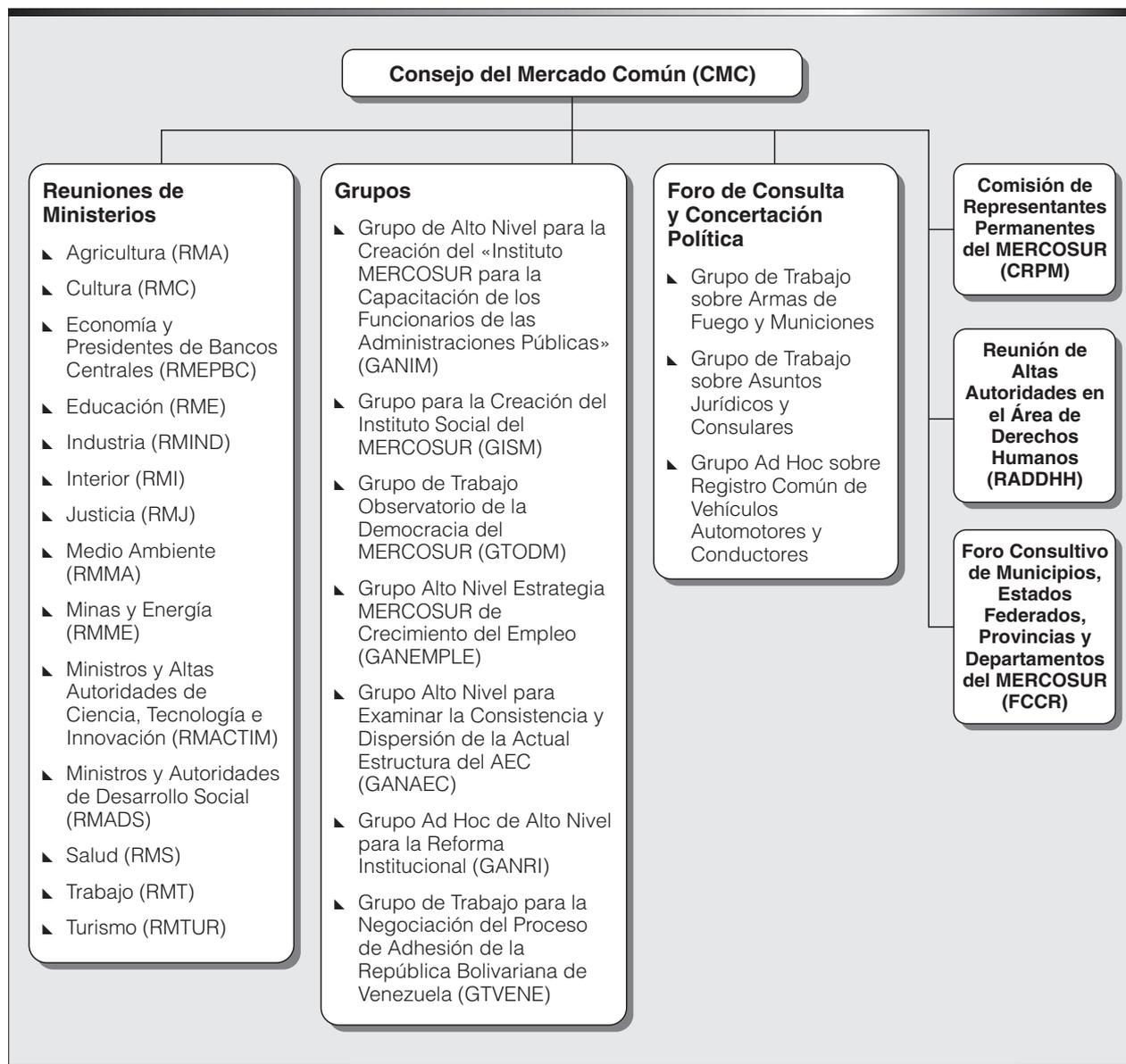
³⁰ Resolución **GMC 35/01** de la XLIII reunión del GMC, que se adoptó recogiendo la Recomendación 5/99 del FCES.

³¹ Institutos/Organismos Gubernamentales: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Secretaría de Apoyo Rural y Cooperativismo (SARC), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Comisión Honoraria de Cooperativismo / OPP (CHC).

Organismos Cooperativos Nacionales: Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP), Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

³² El plan de trabajo prevé el intercambio para la elaboración de la iniciativa en base a un conjunto de documentos relevantes como antecedentes (el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América, el Estatuto de las Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas, las resoluciones de la ONU sobre cooperativas y la Recomendación 193 de la OIT sobre promoción del cooperativismo). Se prevé un primer borrador para febrero de 2007, que sería considerado en una reunión presencial en el mes de marzo del mismo año.

c. Organismos en el ámbito del CMC (Consejo Mercado Común)³³



Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE)³⁴

Función: El GANEMPLE es el organismo encargado de elaborar la evaluación y seguimiento de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, el acompañamiento de sus me-

tas y resultados. La estrategia relaciona e integra las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social con la creación de empleo de calidad.

Objetivos: Mejora y ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social a los desem-

³³ Fuente del organigrama: página oficial del MERCOSUR. www.mercosur.org.uy Fecha de consulta: 19/11/2006.

³⁴ Dec. CMC No. 46/04.

pleados/as, desarrollo e implementación de Servicios Públicos de Empleo, Impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas y a la promoción de programas de economía social/solidaria y cooperativas, promoción del desarrollo local y de las redes o tramas productivas de base territorial o sectorial, especialmente en zonas fronterizas, promoción de la perspectiva de género en todas las políticas, programas y acciones de generación de empleo, fomento de la inversión pública y privada en proyectos y sectores productivos que impliquen el uso intensivo de mano de obra.

El GANEMPLE orientará la elaboración de Planes Nacionales de Empleo inspirados en la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo.

¿Quién participa? Es coordinado por los Ministerios de Trabajo e integrados por los Ministerios de las áreas económicas, laborales, industriales y sociales, con la asistencia técnica del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. Las reuniones están divididas en tres partes:

1ª parte «deliberativa»: representantes de las organizaciones que integran las secciones nacionales del FCES y de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR tienen intervención plena en la elaboración de las propuestas.

2ª Parte «decisoria»: representantes gubernamentales toman las decisiones correspondientes a las propuestas realizadas.

3ª Parte «Plenaria»: los actores sociales pueden manifestar sus opiniones respecto a las decisiones gubernamentales. Si se presentan observaciones a las decisiones, deberán ser ratificadas o modificadas.

Agenda del GANEMPLE en 2006

El rol de las entidades sociales, destacadamente la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)³⁵ es decisivo en el monitoreo de la aplicación de las políticas para generar condiciones de creación de empresas y de empleo digno, y la observancia de la equidad de género y el diálogo social. Por presión de la CCSCS, los Ministros se comprometieron a dotar de recursos humanos y financieros el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR y trabajar en la definición de Directrices Regionales para la generación de empleo y renta en el MERCOSUR, que deben ser reglamentadas por los Planes Nacionales de Empleo.

Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y Estados asociados (RADDHH)

Función: elaborar y promover estrategias, políticas y acciones comunes en materia de Derechos Humanos entre los países miembros; impulsar la coordinación entre las posiciones de los Estados en los foros internacionales, articulación y coordinación de las iniciativas negociadas en otros foros vinculados a los Derechos Humanos en el MERCOSUR; constituir Grupos de Trabajo y convocar Grupos *Ad Hoc* con participación de delegados de la sociedad civil organizada.

¿Quién participa? Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos y representantes de otros ministerios. Los delegados de la sociedad civil organizada³⁶ participan como observadores³⁷.

35 Véase la Declaración de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur durante la XXX Cumbre de Jefes de Estado de Córdoba, Argentina, julio de 2006, disponible en: <http://www.ccscs.org/home/content/view/58/15/lang.es/>

36 El Observatorio de Derechos Humanos en el MERCOSUR es un actor clave en el diseño regional de implementación y monitoreo de las políticas oficiales en la materia de derechos humanos y participa activamente, aunque como observador, de la RADDHH. Está conformado por organizaciones sociales de los países miembro: Centro de Derechos Humanos y Ambiente; Centro de Estudios Legales y Sociales; Comité de Iglesias Para Ayuda de Emergencia, Conectas Direitos Humanos.; Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay, Instituto Paraguayo de Derechos Humanos, Instituto Solidaridad y Desarrollo, Instituto Sou da Paz, Raíces para el Fortalecimiento y el desarrollo, Servicio Argentino de Derechos Humanos, Servicio Paz y Justicia de Uruguay, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

37 A raíz de la acción conjunta del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, la cancillería uruguaya hizo pública (en agosto de 2006) un documento considerado reservado hasta la fecha, relativo a la ampliación de la

La RADDHH funciona en tres etapas³⁸:

- ▶ Primera Sesión: entre los gobiernos del MERCOSUR.
- ▶ Segunda Sesión: entre los gobiernos del MERCOSUR y los países Asociados.
- ▶ Tercera Sesión: con los gobiernos del MERCOSUR y los países Asociados y abierta a las organizaciones de la sociedad civil organizada y los organismos internacionales.

En los dos primeros casos, los delegados sociales podrán ser invitados en calidad de observadores, que tienen la palabra al final de cada segmento. Las actas constarán de tres anexos: en el primero estarán los documentos aprobados, en el segundo las propuestas de los gobiernos, y en el tercero, los documentos y las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

Agenda de la RADDHH en 2006

1. Coordinación de acciones en órganos multilaterales de Derechos Humanos, en el ámbito del sistema ONU e Interamericano.
2. Foro contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia.
3. Promoción de los Derechos del Niño y el Adolescente – Iniciativa Niñ@Sur.
4. Educación en Derechos Humanos.
5. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.
6. Construcción de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
7. Derecho a la Verdad y a la Memoria.
8. Emigrantes y Refugiados.
9. Tortura.
10. Discriminación por Orientación Sexual.
11. Protocolos de Ushuaia y de Asunción, estado del trámite de aprobación de los mismos en cada Estado Miembro y Asociado.
12. Declaración sobre la primacía de los Tratados de Derechos Humanos sobre los Tratados de Libre Comercio y los Tratados Bilaterales.
13. Propuesta de institución de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos en los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR.

participación de la sociedad civil. Se trata del «Proyecto de Decisión sobre Participación Ciudadana en el Mercosur» (acta 02/05 de la XXIX Reunión del CMC) planteado por la delegación uruguaya en diciembre de 2005. Tal documento será profundizado en el final de este estudio.

- ³⁸ Brasil conformó el Comité Brasileiro de Derechos Humanos y Política Externa, creado en diciembre de 2005, con la misión de promover la prevalencia de los derechos humanos en la política externa brasilera y fortalecer la participación ciudadana y el control social de esta política, por iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías del Parlamento. Actualmente tiene una participación activa en el proceso de toma de decisiones de la RAADHH, destacando prioridades, influyendo y proponiendo temas en la agenda oficial. Está compuesto por: INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – Ministério Público Federal, Programa Nacional de DST/AIDS – Ministério da Saúde. SOCIEDAD CIVIL: Centro de Estudos em Direitos Humanos – UNIEURO, Conectas Direitos Humanos, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos – FENDH, Fundação Friedrich Ebert – FES, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos – IDDH, Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Justiça Global, Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH.

3.

Las limitaciones del modelo de participación actual

La participación de la sociedad civil sigue siendo un tema abordado de forma precaria en los países de la región, ya que hay varios estadios de participación donde la información y la consulta son solo los dos primeros pasos para que exista participación efectiva. Para analizar las limitaciones del modelo actual se debe observar:

- a. los espacios de participación a nivel nacional para los temas de MERCOSUR;
- b. los mecanismos de transparencia a nivel de MERCOSUR; y
- c. los espacios formales de participación en el MERCOSUR y la visión que los propios actores tienen sobre los mismos.

2004–2006: La agenda social permea la agenda pública del Mercosur

Recién en 2004 con los gobiernos «progresistas» a la cabeza de los grandes socios del Mercosur, el discurso de la agenda social y productiva permea al discurso oficial del Mercosur.

Con el Programa de Trabajo 2004–2006 promovido por Brasil, el Consejo del Mercado Común decidió «propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración» y reconoció la nueva «agenda política que requiere un seguimiento más estricto del proceso de negociación, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano, la integración educativa, social y cultural».

a. Los espacios de participación a nivel nacional para los temas de MERCOSUR

En los casos de Argentina y Brasil existen espacios de información y dialogo pero eso no significa necesariamente que las organizaciones de la sociedad civil participen de la toma de decisiones o de posiciones de su país en la agenda regional.

Se destacan los esfuerzos por consolidar el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en Argentina. El CCSC puede tener aún limitaciones como la baja institucionalidad, la falta de un mayor respaldo del cuerpo diplomático, ya que no cuenta con muchos funcionarios de carrera entre sus filas; y la poca federalización de sus actividades; pero su importancia es central y coloca a la agenda regional en el centro de la discusión nacional de los actores sociales y la Cancillería³⁹.

Siguiendo el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004–2006, la Secretaría General de Presidencia de la República de Brasil, conjuntamente con las secciones brasileñas del Foro Consultivo Económico–Social del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores promovieron los «Encuentros con el MERCOSUR». Se trata de un ciclo de conferencias realizadas en los Estados brasileños geográficamente más alejados del MERCOSUR⁴⁰, elaboradas en conjunto con un comité local, compuesto a su vez por las entidades sindicales y empresariales del FCES, la Prefectura y el gobierno de ese estado, y sectores organizados locales.

El objetivo era involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, mediante las entidades lo-

cales del FCES (asociaciones empresariales y movimiento sindical), y las organizaciones no gubernamentales, movimientos eclesiásticos, estudiantiles, agrarios y ambientales, que tenían informaciones actualizadas sobre el MERCOSUR, su trayectoria, sus objetivos, su estructura y organización, a través de charlas y de una publicación didáctica bilingüe⁴¹. El resultado que se pretendía por esta vía era el de relevar informaciones, demandas y la percepción de la población sobre el bloque, fomentando la participación de los gobiernos locales y estaduais en el proceso de integración, descentralizando de cierta forma el mismo FCES, con el involucramiento y la participación directa de sus entidades locales. La movilización de los medios de comunicación locales contribuyó colectivamente a la formación y reflexión de la opinión pública sobre el MERCOSUR. En dos años, más de 3.000 representantes de organizaciones sociales participaron directamente de este proceso, incentivando la formación de redes, alianzas y estructuras, permeando así la dimensión social y ciudadana del proceso de integración.

No sería viable proponer homogeneizar mecanismos nacionales de consulta a la sociedad civil, aunque podría ser interesante que aquellos países del MERCOSUR que no cuentan con estos espacios aprendan de la experiencia de los vecinos y consideren el potencial de estas iniciativas.

b. Los mecanismos de participación y transparencia a nivel regional

Como se señalaba anteriormente una participación efectiva requiere de un sistema de información claro. Se supone que todos los documentos elaborados en el ámbito de los órganos del MERCOSUR son públicos, sin embargo muchos

39 Por más información ver. LLORET, Rodrigo (2006); *Participación social en la integración regional: el caso del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería*. FLACSO–Argentina, marzo.

40 Recife, Pernambuco, Salvador, Bahia. Belém, Pará, Belo Horizonte, Minas Gerais, Fortaleza y Ceará.

41 La cartilla «Encontro com o MERCOSUL» en la edición brasileira y «Somos MERCOSUR» en la edición en castellano. Dicha versión fue publicada por los gobiernos de Brasil y Uruguay en el marco del lanzamiento de la iniciativa Somos MERCOSUR por la Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay en el 2º. Semestre de 2005. Ambas versiones están disponibles en el sitio: <http://www.somosmercotur.org/?q=es/node/73>

anexos no se encuentran disponibles en la página web, y los actores sociales no siempre acceden a los mismos antes de su aprobación. Cabe preguntarse entonces: ¿cómo se puede incidir en los procesos de toma de decisión regional si no se accede a los documentos preparatorios?

La respuesta de algunos funcionarios podría ser: «pero nosotros lo hicimos llegar a x órgano...». Sin embargo los mecanismos de comunicación no son claros al menos no para la población en general. Es difícil participar de reuniones que sólo se confirman dos o tres días antes en la agenda disponible en la página web del MERCOSUR, de las que no se tiene agenda ni documentos preparatorios, y a las que si no se es invitado expresamente normalmente no se es bienvenido.

Se puede afirmar sin riesgo que a nivel regional no existe transparencia en la toma de decisiones. Los informes de la Secretaria son secretos así como la mayor parte de los anexos de toda negociación clave tanto de la agenda interna como de la agenda externa del MERCOSUR.

Para una organización social que no es experta en temas de MERCOSUR pero que puede tener mucho que decir sobre alguna temática específica que se ve afectada por la integración no es fácil adivinar en qué proceso de decisión de qué se está actualmente en tal o cual órgano del MERCOSUR.

Tampoco hay demasiada transparencia en los propios órganos de participación de la sociedad civil. El tema de la *accountability*⁴² de los representantes de los gobiernos por un lado, y de los «representantes» de la sociedad civil por otro, es un tema clave que deberá abordarse si se pretende dar mayor legitimidad al MERCOSUR, y a los órganos de la sociedad civil.

A pesar de los avances del lenguaje y del encuentro entre los actores sociales y las cúpulas político-administrativas aún no parecería haber ambiente propicio para encarar la participación ciudadana en serio. En 2005 la Cancillería uruguaya, que no cuenta con ningún espacio para la sociedad civil en temas de MERCOSUR, habría propuesto sin éxito la creación de un mecanismo permanente, abierto y plural de participación de la ciudadanía, que contemple nuevas modalidades de consulta y cooperación entre los órganos del MERCOSUR y la sociedad civil.

También han surgido propuestas en este sentido por parte de expertos de la región⁴³ que abogan por:

- ▶ Evolución significativa de la forma de legislar, para que las normas sean comprensibles para los ciudadanos y que haya información pública actualizada sobre la vigencia o no de las normas acordadas a nivel regional.
- ▶ Establecimiento del principio de transparencia y definición de una política única para la publicación de los documentos de los órganos del MERCOSUR.
- ▶ Puesta a disposición automática de todos los documentos oficiales (incluyendo sus anexos) en la página web del MERCOSUR.
- ▶ Declaración presidencial que afirme el principio de la transparencia como un principio regional, a ser aplicado en los trabajos cotidianos de MERCOSUR.
- ▶ Decisión del GMC que reglamente de forma expresa el principio de la transparencia.
- ▶ Creación de una base de datos, con selección por temas y sistema de búsqueda en la página web del MERCOSUR.

En la XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de julio de 2006 (Córdoba, Argenti-

⁴² *Accountability* es la palabra en inglés para sintetizar todo lo que comprende la rendición de cuentas, un actor es *accountable* cuando rinde cuentas sobre sus acciones o decisiones de políticas. La palabra en inglés parece más abarcativa que utilizar la imagen de rendir cuentas, ya que en castellano se relaciona más con temas financieros que con temas de gobernabilidad.

⁴³ BID (2006) Gobernabilidad Democrática PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL MERCOSUR. Coordinado por Deisy Ventura Consultora jurídica del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR y elaborado por Michelle Rattón Sanchez, Mariana Vázquez, Ruben Alberto Geneyro, Marcos Flávio Rolim, y Mercedes Isabel Botto.

na) se desarrolla por primera vez el espacio Somos MERCOSUR. Dos días antes de la Cumbre todos los actores que participan del FCES, las Reuniones Especializadas y los Grupos de Trabajo, junto a más de 500 actores sociales de la región se reunieron para discutir posiciones sobre el MERCOSUR Social y Productivo.

El lenguaje de la Declaración de los Presidentes de Córdoba es el mismo lenguaje que el de los actores sociales, y finalmente parece que todos «hablamos el mismo idioma». En la Cumbre de Córdoba los jefes de Estado reafirmaron la importancia del Programa Somos MERCOSUR, así como la necesidad de definición de una Agenda Social y Productiva y de un Plan Estratégico de Acción Social. Los impulsores de Somos MERCOSUR presentaron una recomendación para la creación de una Comisión Productiva y una Comisión Social del MERCOSUR, antigua demanda de las organizaciones sociales regionales.

El encuentro Somos MERCOSUR estuvo muy marcado por la agenda de la Cancillería Argentina a cargo y se cerró con un acto simbólico de interacción de los distintos actores regionales, donde los participantes presentaron su visión a los negociadores y ministros de los países miembros. Aunque por falta de metodología clara parecía no haber una declaración compartida que los actores sociales presentaran a los gobiernos. Cabe aclarar que Somos MERCOSUR tiene vocación de participación de la sociedad civil regional y ese es su objetivo y está coordinado por puntos focales de las Cancillerías de cada país. Si bien Somos MERCOSUR es un paso más en la democratización de la agenda regional sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil.

Algunos actores sociales entienden que su lenguaje ha sido cooptado por los gobernantes, mientras que otros entienden que esto sucede porque los antiguos líderes sociales hoy son los líderes de la dirigencia partidaria en la región. Sea como sea, pareciera que el desafío ya no solo pasa por el lenguaje social, ni por encontrarse de cara a cada Cumbre del MERCOSUR

sino por lograr que los espacios de participación ya conquistados sean más efectivos en términos de la definición de políticas y no sólo de las Declaraciones. Eso exige repensar en serio la ingeniería institucional del MERCOSUR y promover una verdadera agenda de trabajo regional como se verá más adelante.

c. los espacios formales de participación en el MERCOSUR y la visión que los propios actores tienen sobre los mismos

En el marco de este estudio se realizaron una serie de entrevistas a actores calificados, se contactaron actores que participan directamente de los órganos de participación del MERCOSUR así como actores que están comprometidos con la agenda regional pero no forman parte de estos espacios formales (ver anexo 1). Uno de los entrevistados afirmó que los órganos formales de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR «son heterogéneos, insuficientes y opacos», refiriéndose a la diversidad de dinámicas y de formas de organizarse así como a las debilidades estructurales y de falta de transparencia.

Los actores sociales no económicos ven a la participación del sector privado en los comités y subgrupos, directamente vinculada a los lobbies económicos y como casi secreta. Mientras que los propios actores privados estiman que su «capacidad de influencia en la agenda del bloque es mínima». Entendiendo que hay poca permeabilidad de las instituciones del bloque hacia las demandas del sector empresarial y que la lógica reciente de creación de instituciones paralelas a la estructura formal del MERCOSUR como las Comisiones de Comercio entre Brasil y sus socios minan la legitimidad y la eficacia del MERCOSUR.

Por lo tanto, no se puede separar la reflexión de la legitimidad y efectividad de la participación de la sociedad civil y su institucionalización de los demás dilemas del MERCOSUR relacionados con su fragilidad institucional y con las prácticas discrecionales de los países socios.

Del análisis de las entrevistas se desprenden las consideraciones que se plantean en este punto, básicamente se intentó identificar cuáles son las debilidades del esquema de participación actual en el MERCOSUR (de los órganos y espacios de participación existentes), entre las que se encontraron las siguientes:

- ▶ Debilidades de representación y membresía.
- ▶ Debilidades en el funcionamiento (reglamento interno).
- ▶ Debilidades de articulación.
- ▶ Debilidades de visibilidad/transparencia/legitimidad.
- ▶ Debilidades para la sostenibilidad.
- ▶ Debilidades en la incidencia en la toma de decisiones a nivel regional.

Entre las debilidades de representación y membresía se destaca que:

Hay sectores que no están representados en ningún espacio ya que aún no han logrado que les abran su «propio espacio» o Reunión Especializada. Hay órganos de participación que tienen políticas diferenciales según el país (lógica de Sección Nacional autorregulada y no regional) y que son vistos como «herméticos» por los demás actores. En algunos espacios el peso relativo de la representación es mayor para los empresarios y sindicatos que para el resto de los actores sociales. Esta lógica era entendible en los 90' pero parece muy contradictoria con el discurso actual del MERCOSUR social y productivo.

Hay un fuerte grado de elitización de la representación de los actores sociales. Una de las entrevistadas planteaba que existen «dificultades para que no seamos siempre las/los mismas/os en las reuniones». La elitización se debe a varios factores, por un lado los espacios de participación son pocos y restrictos a los miembros, los propios órganos de la sociedad civil del MERCOSUR no siempre hacen públicas sus actividades, discusiones, y recomendaciones a través de una página web por ejemplo.

Por otro lado, la especificidad de los temas técnicos en discusión y de la jerga de la tecnocracia regional ahuyenta a cualquier actor social que no esté familiarizado con la jungla del MERCOSUR.

Las organizaciones que participan efectivamente de estos espacios tienden a concentrar su representación en una persona y no en un equipo de trabajo lo que se traduce en que siempre «somos los mismos/as». A esto se suma que las organizaciones de menor tamaño relativo o que no pueden movilizarse a las actividades en Montevideo donde es la sede del MERCOSUR o a las ciudades donde se realizan las Cumbres quedan invisibilizadas por falta de medios aunque muchas veces puedan tener aportes sólidos y pertinentes. Las organizaciones de segundo grado son quienes se han apropiado de los espacios del MERCOSUR y monopolizado la voz de la ciudadanía, y no siempre es clara la relación o comunicación entre las organizaciones paraguayas y las organizaciones que las componen o que dicen representar.

La ciudadanía no percibe que el MERCOSUR le de soluciones reales por lo que no se moviliza por reivindicaciones de la agenda regional, además de que los ciudadanos no son convocados desde el propio MERCOSUR. Se creó la Casa del Ciudadano del MERCOSUR en Montevideo pero pocos saben que se está implementando esta iniciativa que propiciará la presencia de actores sociales frente al propio Edificio MERCOSUR donde se reúnen los negociadores y representantes de los Gobiernos.

Las debilidades de funcionamiento identificadas son: que los reglamentos de la mayoría de los espacios de participación no se han actualizado a la realidad actual del dinamismo de la sociedad civil en la región y que están pautados por una visión restrictiva de la participación. Estos espacios no cuentan con un trabajo técnico que apoye el posicionamiento a través de recomendaciones, sino que los propios actores de la sociedad civil pasan a ser los productores del conocimiento sobre el que basan sus recomendaciones. Las soluciones alternativas que se han encontrado para este tema

pasan por algunas articulaciones concretas pero no siempre sistemáticas. Por ejemplo en el período 2002–2004 el FCES se articuló con la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR (Red MERCOSUR) para la producción de documentos técnicos en temas económicos, productivos e institucionales, y existen algunas colaboraciones puntuales en este sentido.

Existe la necesidad de fortalecer capacidades técnicas para una participación más calificada y esto es válido tanto para organizaciones grandes como para las pequeñas, ya que la capacidad técnica y propositiva de la sociedad civil no pasa por el tamaño de las organizaciones.

Las debilidades en términos de articulación se refieren a: la falta de activación de la «materia gris» en la resolución de conflictos regionales o la promoción de iniciativas que fortalezcan la integración regional.

Durante el diferendo de las papeleras por ejemplo, no fue realizado un encuentro con bioquímicos, universidades o especialistas de la región. Pero no se puede comunicar algo que está fragmentado, disperso, hay que avanzar en la potencialidad política de los diversos actores regionales, como un aspecto clave de la viabilidad del MERCOSUR.

La cultura del secretismo y la falta de tradición de trabajo con la sociedad civil es muchas veces una traba para construir relaciones o articulaciones que vayan más allá de un encuentro formal de alto nivel o de intercambios de opiniones. Hay muchas sinergias posibles pero muchas veces se quedan en los discursos.

Varias organizaciones regionales que no participan del espacio formal de participación a nivel regional han desarrollado alianzas o sinergias interesantes. Por ejemplo la REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) fue creada en un encuentro que precedía a una Cumbre oficial del MERCOSUR en diciembre de 1999 y ha sido muy activa desde entonces no sólo a nivel nacional y regional sino también a nivel de las negociaciones multilaterales.

Hay varias iniciativas recientes para promover una mayor articulación tales como el respaldo de la RECM al proceso de creación del Parlamento del MERCOSUR, considerándolo un ámbito clave de incidencia por parte de la ciudadanía del bloque. En este sentido el 20 de julio de 2006, la RECM y la CPC dirigieron un Mensaje Conjunto a la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, reunidos en Córdoba, con una serie de recomendaciones en materia de promoción de cooperativas en el MERCOSUR. El Acuerdo Marco entre los dos órganos consolidó una relación de intercambio, principalmente en los aspectos de integración transfronteriza, así como la eventual participación de la RECM en el Instituto Social del MERCOSUR. El FCES también materializó un Acuerdo marco de cooperación con la CPC.

Las debilidades de visibilidad, transparencia y legitimidad consisten en que:

El bloque regional se convirtió en el nuevo marco para la interpretación de la acción colectiva de los diálogos, conflictos e intercambios entre los principales actores sociales del proceso de integración. El déficit democrático del MERCOSUR se traduce en falta de transparencia y de rendición de cuentas, poco espacio para los poderes legislativos y para los países menores, y percepción de la opinión pública de que el MERCOSUR es «un negocio de unos pocos».

La participación ciudadana en el MERCOSUR vive momentos de epifanía y es espasmódica, necesita de un «paso adelante», estableciendo mecanismos permanentes y consolidando espacios institucionales que permitan influir efectiva y continuamente.

Es necesaria más transparencia y *accountability* sobre qué es discutido y deliberado en el ámbito oficial. También es necesaria una política formal de comunicación del MERCOSUR para informar a la sociedad en su conjunto.

Hay que suplir la extrema asimetría de conocimiento acerca del bloque, causadas por el difi-

cil acceso a la información (que cuando disponible es igualmente incomprensible y demasiado técnica) y la difícil comprensión del funcionamiento estructural del sistema del MERCOSUR.

Las organizaciones sociales que ya participan del aparato institucional del bloque refuerzan la necesidad de «llevar el gobierno a la sociedad civil» para construir un MERCOSUR que integre sociedades además de mercados. Para ello es necesario avanzar en la perspectiva de formación de una agenda regional por parte de la sociedad civil, superando propuestas que estén limitadas a las realidades nacionales. La REAF es un buen ejemplo de funcionamiento, tiene un régimen avanzado, pero necesita dar un salto cualitativo, y no solamente enviar recomendaciones a los gobiernos, sino tomar acciones en común con otros actores sociales.

El FCES apunta a la urgencia de un impulso efectivo para ampliar la participación, sin embargo no de una manera orgánica o sistémica, más bien «de lejos»: entendida en este contexto como:

- a. información y *accountability*, con una interlocución sistemática y permanente con los órganos gubernamentales y
- b. materiales informativos que expliquen los avances y conquistas en las diferentes áreas con apertura para incorporar los temas de las organizaciones sociales.

Para que el MERCOSUR sea legítimo y que los órganos de representación de la sociedad civil se perciban como espacios legítimos de participación ciudadana debe de haber una mayor apertura a dialogar sobre una nueva institucionalidad del proceso de integración.

La fragilidad de la sostenibilidad radica en que: los órganos que representan a la sociedad civil en el MERCOSUR no poseen financiamiento por parte de los Estados para su funcionamiento, al contrario de lo que ocurre con los órganos intergubernamentales, lo que dificulta su continuidad y participación en las distintas instancias. Por lo tanto las organizaciones sociales que participan de las reuniones se autofinancian o recu-

rren a apoyos puntuales de fundaciones o cooperantes. Esto se traduce en que los que participan son los que tienen los medios económicos, por lo que el modelo actual reproduce la elitización de la participación.

Sería crucial que el presupuesto del MERCOSUR integre la financiación de éstos espacios de participación sea cual sea su diseño. En este sentido es importante señalar que la Estrategia de cooperación de la Unión Europea (UE) para el MERCOSUR en el período 2007–2013 tiene un componente muy importante de fortalecimiento de la sociedad civil en el MERCOSUR. Por lo tanto el MERCOSUR podría financiar estos órganos o una nueva ingeniería de la participación de la sociedad civil con apoyo de la cooperación europea.

Las debilidades en la incidencia en la toma de decisiones a nivel regional radican en que la mayoría de los actores entrevistados planteó que el proceso de integración aún está lejos de la ciudadanía y no se cuenta con mecanismos de involucramiento directo en las negociaciones en el seno del MERCOSUR.

Los órganos donde participa la sociedad civil no tienen más que un mero carácter recomendatorio/propositivo, lo que queda supeditado a la voluntad de los órganos de representación intergubernamental. Sin embargo, parece poco viable que en un futuro próximo las recomendaciones de la sociedad civil sean vinculantes.

Se puede afirmar que los sindicatos han sido pioneros en la definición de una agenda regional y su organización para tales efectos, también han sido aliados de otros actores sociales para lograr su entrada en los espacios de participación formal del MERCOSUR. A pesar de tener un rol activo y canales de participación en el bloque, los sindicatos claman por debatir propuestas para el desarrollo regional, como el FOCEM, el financiamiento de la sociedad civil en las reuniones oficiales, y la participación efectiva de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones.

Hay organizaciones que acompañan las discusiones sobre temas considerados «periféricos»

pero cruciales tales como recursos naturales y medioambiente en el Sub-grupo de Trabajo referente en el MERCOSUR, pero plantean simultáneamente la posibilidad de cuestionar lo que está por detrás de la lógica de la integración, como qué modelo de producción está en marcha. El desafío es trascender la fase de acompañamiento y consulta para la participación y la incidencia real de los movimientos en la discusión del modelo de desarrollo regional en construcción.

Otro tema es que no hay visión de proceso ni de largo por parte de los tomadores de decisión en sus negociaciones entonces difícilmente se podrá construir una relación de confianza con los actores sociales con visión de largo plazo. Muchos tomadores de decisión ven a la participación de la sociedad civil como un peso o una oportunidad a instrumentalizar puntualmente.

Si se consulta a la ciudadanía después de tomadas las decisiones se puede decir que se está utilizando a la ciudadanía sin integrarla realmente en la toma de decisiones, por lo que cualquier esfuerzo para fortalecer la voz de la ciudadanía debe de integrar una participación a lo largo de todo el proceso de decisiones que no sea ex post (después de tomada la decisión) sino ex ante (antes de decidir).

La incidencia por definición es un proceso político donde los actores sociales tratan de integrar sus reivindicaciones y propuestas en las decisiones que se toman a nivel oficial. Si no se tiene visión de largo plazo y de proceso es difícil construir estrategias de incidencia a mediano y largo plazo.

Uno de los entrevistados señalaba con agudeza que «la incidencia se termina dando de una forma mucho más «negativa» que propositiva,

es decir en oposición a procesos ya existentes (como el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, o la Iniciativa de Infraestructura Sudamericana –IIRSA–), lo que parece reflejar las fragilidades de reflexión y propuestas acerca de un proceso alternativo de integración, que pueda traer beneficios para las mayorías».

Para desarrollar una estrategia de incidencia debe definirse claramente:

- ▶ Desde qué espacio se va a incidir, y el tema es que muchos actores no tienen ninguna entrada formal a la esfera regional lo que bloquea muchas acciones.
- ▶ Qué canales formales existen a nivel nacional y regional.
- ▶ Cuál es el objetivo general y concreto, qué se busca y para qué.
- ▶ Qué propuestas/recomendaciones se van a desarrollar.
- ▶ Qué actores pueden ser aliados.
- ▶ Qué actores se van a oponer firmemente a las propuestas que se hagan, y cómo contrarrestar su peso.
- ▶ Ante quiénes se va a desarrollar la incidencia.
- ▶ Se va a movilizar o no a la ciudadanía para apoyar esas recomendaciones.
- ▶ Cómo se va a medir el impacto de la acción de incidencia.

Cada organización tiene su propio estilo de hacer incidencia y/o protesta o denuncia, y cada uno de estos *item* puede ser la base de otro estudio; pero no hay duda que más allá de que se opte o no por la utilización de los canales formales de participación, cuanto mejor sea la ingeniería de los espacios del MERCOSUR más posibilidades habrá de que la agenda social permee realmente la lógica tecnocrática e intergubernamental.

4.

Escenarios posibles y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el MERCOSUR

Existe una proliferación de actores sociales a nivel regional, y una disputa de intereses de los «insiders», es decir aquellos actores que ya están dentro del organigrama del MERCOSUR en relación a la potencial entrada de los tradicionales «outsiders». Ante esto algunos observadores pueden creer que la solución está en generar un espacio único para la sociedad civil. Pero la solución no está en generar un cuerpo único, ni en maquillar los espacios existentes.

Una respuesta integral a los desafíos de la participación exige un sinceramiento de todos los involucrados, apertura a nuevos actores y opiniones, y reflexión estratégica institucional para construir una ingeniería más inteligente y que responda a los desafíos del s. XXI.

Por otro lado, los escenarios posibles en términos de participación ciudadana no pueden separarse de los escenarios posibles del MERCOSUR

en el mediano o largo plazo. Para simplificar el razonamiento se proponen los siguientes escenarios posibles para el MERCOSUR en tanto proceso de integración:

- a. **MERCOSUR estancado:** sigue siendo una alternativa de desarrollo de los países de la región pero en los hechos predominan los conflictos, y cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional.
- b. **MERCOSUR fortalecido:** este es el escenario de un MERCOSUR Social y Productivo, con políticas energéticas comunes y proyectos de infraestructura, con políticas redistributivas y mayor integración social y cultural entre los países miembros y dentro de los países. Este escenario tiene básicamente dos variaciones desde una perspectiva organizacional:

- b1. el MERCOSUR se fortalece en el proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y colabora fuertemente con la CAN (hacia una fusión);
- b2. el MERCOSUR se fortalece independientemente de las negociaciones de la CSN.

c) MERCOSUR debilitado: la inoperancia del MERCOSUR lo ha hecho caer por su propio peso, las normas aprobadas a nivel regional no se integran por los países miembros, la ciudadanía no puede circular libremente en la región ni ve los supuestos beneficios de la integración regional. Se fortalecen las visiones de autonomía y el camino propio, los socios pequeños firman Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, y las negociaciones con la UE se estancan.

En base a las opiniones manifestadas por los entrevistados, y a algunas tendencias posibles en el imaginario colectivo de la tecnocracia regional, se elaboraron esquemáticamente cinco escenarios para la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR en el corto y mediano plazo que se presentan a continuación:

1. Escenario reduccionista: el arca de Noé

Este escenario es el más reduccionista y parte de la premisa de optar por un espacio único de participación de la sociedad civil a nivel regional o un espacio donde se concentraría todo lo «social». Aunque esta solución homogénea puede ser tentadora no parecería que por esta vía se pueda reflejar la complejidad de actores y espacios existentes. Por otro lado la dimensión de lo social puede identificarse en todos los temas de la agenda regional por lo que la alternativa de un solo espacio para «lo social» no se correspondería con una visión integral de la integración.

En este escenario deberá decidirse si este espacio único significa una fusión de los espacios ya existentes o se opta por el mantenimiento de un espacio fortalecido (FCES por ejemplo) que

convivirá con otras instancias de participación de la sociedad civil en las Reuniones Especializadas del MERCOSUR .

Parecería que las REM y el FCES tienen roles específicos y que las REM presentan una instancia de articulación con los sectores públicos en ámbitos específicos lo que no sería viable ni deseable en un espacio único de participación.

Si se opta por fortalecer uno de los espacios existente para transformarlo en el espacio único, podría tener como base el FCES, pero esto tendría al menos los siguientes riesgos:

- ▶ Que las dinámicas existentes generen resistencias al cambio y que sea muy difícil superar la lógica existente en el FCES;
- ▶ Que actores que han estado fuera del FCES hasta la fecha (outsiders) se nieguen a formar parte de este órgano;
- ▶ Que el proceso real de redefinición de las reglas del juego lleve demasiado tiempo.

Este escenario puede darse en cualquier configuración del MERCOSUR ya que no responde a una dinámica de la sociedad civil sino a una iniciativa desde la institucionalidad del MERCOSUR.

2. Escenario de statu quo: la torre de Babel

El escenario posible más probable es que todo siga igual (statu quo) con mínimas incorporaciones de nuevos actores vía la creación de nuevas REM. Este escenario se fundamenta en que los actores que ya se participan en los espacios formales no ceden espacios ni están dispuestos a poner en cuestión su espacio de participación, y que los actores que van emergiendo en la agenda regional logran su reconocimiento a través de la creación de una nueva REM.

Este escenario se denomina de Torre de Babel porque se construye en base a compartimentos estancos, donde no hay interconexiones, ni canales de comunicación claros entre los diferentes espacios de participación. Cada órgano habla su propio idioma, sigue su propia agenda y la

interacción o sinergias entre los diferentes compartimentos son mínimas y se limitan a participar en las reuniones de los demás como observadores y a declarar el interés de trabajar conjuntamente sin traducirse en iniciativas concretas apoyadas por todos los actores y órganos de la sociedad civil en el seno del MERCOSUR.

Este escenario puede darse en las dinámicas de MERCOSUR estancado y MERCOSUR debilitado, pero no es viable en un MERCOSUR fortalecido ya que aumentaría las deficiencias del esquema de participación actual, y no sería viable acordar estrategias de desarrollo regional y subregional sin una participación más amplia de todos los sectores afectados.

3. Escenario de statu quo plus

Este escenario es una variación del anterior, ya que se mantienen los espacios existentes, pero en vez de seguir fomentando la Torre de Babel institucional se promueven algunas de las siguientes líneas de acción para la reingeniería:

- a. regular aquellos espacios en los que no hay reglamentos y actualizarlos cuando existen;
- b. redefinir los criterios de representación ya asumidos;
- c. acordar mecanismos de *accountability* y transparencia;
- d. ampliar la membresía de los espacios existentes;
- e. desarrollar mecanismos de coordinación de los espacios existentes;
- f. fortalecer el rol de los espacios existentes en el seno del MERCOSUR y su articulación con los espacios de toma de decisiones a nivel regional.

En este escenario aparece como un tema clave ampliar reglamentariamente la representación

y participación institucional del denominado Sector Diversos en el FCES, donde el sector Diversos aparece sub-representado y subestimado en su propia definición.

Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia.

4. Escenario asambleísta: plenario/cumbre social

En este escenario los órganos existentes se mantienen pero se agrega un plenario regional con los miembros o ampliado. La ampliación de los insiders se da en cierta forma en el marco de Somos MERCOSUR, por lo que se puede afirmar que este escenario sería una versión profundizada del esquema Somos MERCOSUR.

Se identifican avances hacia el escenario Asambleísta con Cumbre Social a fines de 2006. La segunda experiencia de SOMOS MERCOSUR se desarrolló en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR (Brasilia, diciembre 2006) con la realización de la Cumbre Social del MERCOSUR. Gobiernos, sociedad e instituciones del MERCOSUR son los pilares de la iniciativa, articulada por la Secretaría General de la Presidencia de la República de Brasil.

El objetivo de la Cumbre Social es incorporar a los sectores que quieran contribuir a la integración e incidir en las políticas regionales, para profundizar y perfeccionar el proceso de participación ciudadana en el bloque. El proceso de construcción de la Cumbre Social contempló, desde el inicio, distintas organizaciones sociales nacionales y regionales⁴⁴.

44 En total son 25 entidades que organizan el formato, las temáticas y la metodología del evento: Aliança Estratégica Afrolatina, Aliança Social Continental, Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Associação Latino-americana de Organizações de Promoção (ALOP), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Central única dos Trabalhadores (CUT), Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, Conectas direitos humanos, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conselho Nacional

La Cumbre Social busca incidir en la agenda política del MERCOSUR, para ello funcionará a través de Grupos de Trabajo (GTs) temáticos, compuestos por representantes de gobiernos, órganos del MERCOSUR y organizaciones sociales. Los GTs tienen como tarea identificar, sistematizar y proponer una agenda social del MERCOSUR, según las prioridades de cada grupo y sector. El producto final es la presentación de un informe síntesis en los Plenarios sobre Políticas Sociales y Desarrollo en el MERCOSUR⁴⁵ y Participación Social en el MERCOSUR⁴⁶, proponiendo mecanismos institucionales de participación, estructuras formales de acceso a la información y continuidad de la Cumbre Social.

La metodología del evento presenta una oportunidad para suplir déficits anteriores y una posibilidad de que la sociedad civil organizada pueda causar el efecto de permeabilidad en cascada: generando conciencia crítica del proceso de integración regional, contribuyendo a la discusión y diseño de políticas públicas comunes y finalmente incidiendo efectiva y cualitativamente en la agenda de los presidentes y negociadores del bloque.

La expresión más positiva de este escenario sería convertirse en un nuevo capítulo sobre el espacio ocupado por la sociedad civil, promoviendo la apertura de canales efectivos para una participación sustancial y continua en el diseño institucional político del MERCOSUR, más allá de la fase de acompañamiento, información, debate y consulta.

Las Cumbres Sociales (Córdoba y Brasilia) enfrentan un dilema crucial: el proceso discutido

les llega a los negociadores durante la Cumbre Presidencial del MERCOSUR superado por los problemas coyunturales: falta de información calificada anticipada, transparencia de las pautas, agenda integrada; pero puede llegar a incidir en la agenda futura. Hay que encontrar el equilibrio entre lo que ya está negociado y lo que debería estar, establecer puentes entre lo que ocurre en las redes y en los ámbitos oficiales.

Al igual que el escenario 4, este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia.

5. Escenario de nueva ingeniería: MERCOSUR ciudadano

En este escenario se replantea toda la construcción y se crean nuevos órganos de participación de la sociedad civil que integran aprendizajes del período 1995–2006. El «MERCOSUR Ciudadano» solo parece viable al mediano o largo plazo, y solo es posible en un marco de MERCOSUR fortalecido. Ya que si bien los gobiernos en 2006 se refieren constantemente al cambio y a la democracia participativa es claro que las prácticas salvo casos aislados siguen cargadas de elitización y hermetismo en la toma de decisiones.

Uno de los entrevistados planteaba que «de modo general, la estructura del MERCOSUR to-

de Igrejas Cristãs (CONIC), Coordenação de Organizações indígenas da Amazônia, Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONAIE), Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF), Força Sindical, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS), Marcha Mundial das Mulheres, Organização Regional interamericana dos Trabalhadores (ORIT), Programa mercosul Social e Solidário, Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Rede Mercocidades, União Nacional dos Estudantes (UNE).

45 Preguntas–guía: 1. ¿Cuál es la pauta social del MERCOSUR oficial para cada tema? 2. ¿Cuál es la pauta social de la Sociedad Civil para cada tema? 3. ¿Qué políticas sociales se podrían implementar o perfeccionar en el corto plazo en el MERCOSUR? 4. ¿Cuáles son las trabas existentes para viabilizar su implementación efectiva y cómo superarlas?

46 Preguntas–guía: 1. Evaluar los distintos procesos decisorios existentes en la estructura del MERCOSUR. 2. ¿Cómo garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en los ámbitos decisorios? 3. ¿Cuáles son los cambios institucionales necesarios para garantizar esa participación y llenar el MERCOSUR de ciudadanía?

davía refleja el fuerte sesgo geopolítico existente en la época de su creación. Es necesario que haya, de hecho, un salto de supranacionalidad y, al mismo tiempo, una consolidación de las instituciones del bloque mediante su apertura a los distintos actores sociales. EL MERCOSUR debe ser capaz de autonomizarse de los gobiernos que lo crearon.»

El escenario «MERCOSUR Ciudadano» no se puede diseñar desde un estudio o un documento, pero se pueden dar pistas sobre desafíos claves y posibles propuestas concretas. Este escenario coherentemente con su formulación adoptaría un formato acordado en base a una amplia consulta ciudadana a nivel regional y no sería diseñado en una Cumbre. Se aprobaría a nivel Presidencial pero no sería construido de arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba.

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

Por ejemplo podría pensarse en los siguientes sectores:

- ▶ Sector de la Economía Social y Solidaria (cooperativas, agricultura familiar, organizaciones campesinas, consumidores, fundaciones, organizaciones de poblaciones originarias/indígenas orientadas a la producción, etc.).
- ▶ Sector Sindical.
- ▶ Sector Empresarial.
- ▶ Sector de ONGs, redes y académicos (organizaciones de desarrollo, organizaciones de mujeres, medioambientales, organizaciones de defensa de derechos, organizaciones de afrodescendientes, indígenas, académicos, redes de universidades, asociaciones, etc.). También puede considerarse la

posibilidad de subdividir este sector en tres sectores diferentes:

- ▶ organizaciones de mujeres, género, etc.
- ▶ organizaciones de afrodescendientes, indígenas, etc.
- ▶ ONGs, centros, redes, academia.

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

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

Este escenario supone esfuerzos serios tanto a nivel nacional como regional para:

- ▶ lograr una mayor transparencia sobre las decisiones que se toman a nivel regional y la incorporación de las mismas en los sistemas nacionales. De hecho este escenario supone que los países miembros hayan optado por que los acuerdos regionales se adopten automáticamente a la legislación nacional. De no ser así no hay un escenario del MERCOSUR fortalecido posible.
- ▶ Implementar mecanismos de información y consulta a la ciudadanía y que formen parte de un proceso y no sean esfuerzos aislados.
- ▶ Asumir a nivel Presidencial un compromiso sobre la transparencia y la participación de los actores no estatales a nivel regional.
- ▶ Promover modernización de aquellas Cancillerías que aún no tienen espacios para dialogar con la sociedad civil.

- ▶ Financiar la participación de los sectores de la sociedad civil que no puedan pagar sus costos de viaje para asistir a las reuniones.
- ▶ Que la sociedad civil, agentes públicos y negociadores del MERCOSUR se reúnan en foros y talleres temáticos, avanzando hacia un conocimiento mutuo y un lenguaje común y reconociendo las organizaciones como interlocutores legítimos.
- ▶ Que se fomenten espacios técnicos transdisciplinarios e informales entre diferentes actores que alimenten las decisiones y recomendaciones.

Una posibilidad para identificar pistas para construir este escenario es aprender de otros procesos intergubernamentales que han generado espacios supranacionales de participación de la sociedad civil como pueden ser otros procesos de integración (la Unión Europea por ejemplo) o en el marco de Naciones Unidas, donde se han ensayado varios modelos diferentes para la participación de la sociedad civil. Se propone tomar notas no sólo de lo que funciona sino de lo que no ha funcionado tanto en procesos regionales como en procesos de participación más amplios.

En Noviembre de 2004, la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea (llamada DG Development) aprobó las Directrices sobre principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo⁴⁷. Si bien es cierto que la práctica no siempre se corresponde con los principios y que no se pueden importar soluciones de otras realidades de forma automática, pareciera que hay algunas lecciones aprendidas⁴⁸ interesantes en el seno de la UE⁴⁹. También es cierto que el FCES se hizo a imagen y semejanza del Comité Económico y Social Europeo, pero que en los hechos el FCES es más amplio en su conformación del Tercer Sector o Sector Diversos que su homólogo europeo.

Además de una buena organización, la participación efectiva de los actores no estatales en el diálogo y la programación política requiere que se les facilite la información apropiada con el tiempo suficiente, que una diversidad de actores no estatales participe en el proceso y que se comunique a todos ellos el resultado de las consultas.

Es esencial que todos los sectores de interés estén representados. Habrá que buscar el equilibrio entre los interlocutores económicos y sociales y las asociaciones u ONG que representen a los diversos grupos o sectores afectados. Puesto que su implicación directa en todos los niveles representa un valor añadido, todas las fuerzas sociales pueden, y deben, desempeñar un papel importante.

Habrà que encontrar sistemas de consulta integradores y que garanticen el pluralismo, a fin de conseguir la implicación de los distintos tipos de estructuras que coexisten y representan distintas opiniones y puntos de vista.

Pasajes de Principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo, Comisión Europea.

La Comisión Europea emplea diversas formas e instrumentos para consultar a la sociedad civil y estos mecanismos funcionan mucho mejor cuando se trata de consultar a su propia sociedad civil que cuando se trata de consultar a la sociedad civil de los países del Sur. A continuación se toma nota de un grupo de prácticas que parecen interesantes para complementar un posible paquete de reformas de la participación ciudadana en el MERCOSUR tanto en el escenario del MERCOSUR del s.XXI como en un escenario de Statu Quo Plus.

47 Ver el documento completo en:

http://ec.europa.eu/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices_es.pdf

48 Ver anexo 2 donde aparece una adaptación de las preguntas claves para evaluar la participación de la sociedad civil realizada por las autoras en base a los Principios de las Directrices.

49 Algunas se detallan en esta sección y otras aparecen en el Anexo 2.

Consultas a la sociedad civil de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea

En el portal de internet de la Comisión hay una sección sobre consultas de esta Dirección General, allí se plantean consultas para temas de cooperación y de su programación con regiones o países. En el portal está disponible el documento de base, un cuestionario y los datos para enviar los aportes por email en la fecha estipulada.⁵⁰

Algunas propuestas existentes en el seno del MERCOSUR se acercan a este mecanismo, por ejemplo luego de su creación, la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADHH)⁵¹ ponderó la posibilidad de aplicar un instrumento similar al mecanismo de participación de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁵².

Además de instituir que las sesiones serían públicas, «salvo cuando sean convocadas como cerradas»⁵³, la propuesta era que las organizaciones podrían solicitar su participación a través de un formulario (Anexo 3.1), el que debería recibir una respuesta oficial por lo menos diez días antes de dicha reunión.⁵⁴

Las organizaciones sociales registradas recibirían electrónicamente los proyectos en discusión en las sesiones y grupos de trabajo, en conformidad a lo dispuesto en la Resolución GMC N° 08/05, ofreciéndoles la oportunidad de hacer comentarios a las mismas y presentar sugerencias.

El borrador igualmente contemplaba un mecanismo de consultas virtuales a las organizaciones sociales y la ciudadanía, a través de un formulario electrónico (Anexo 3.2), sobre los temas e iniciativas discutidas en el ámbito oficial⁵⁵. Al final de las reuniones, las organizaciones registradas recibirían los documentos aprobados y podrían remitir sus comentarios.⁵⁶

Consultas a la sociedad civil de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

La información está disponible en un portal de internet, donde se encuentra el cronograma de consultas presenciales disponible con antelación. Las organizaciones de la sociedad civil que quieran participar se inscriben una sola vez en el portal, y confirman su participación cada vez que van a las consultas.

Las consultas son de al menos medio día o un día entero, donde hay una presentación inicial de los funcionarios o técnicos a cargo del tema en cuestión, y el resto de la jornada es para presentaciones, aportes y preguntas de la sociedad civil a las que los funcionarios contestan. La oficina a cargo de las relaciones con la sociedad civil de esta división produce un memorando con todos los aportes y comentarios de cada participante que se distribuye por email la semana siguiente. Estas consultas son técnicas, temáticas y tienen carácter periódico por lo que conforman un proceso de consultas a pesar de que no conforman un órgano en sí mismo.

50 Ver: http://ec.europa.eu/comm/development/body/theme/consultation/non_state_actors/index_en.htm

51 Borrador de Reglamento Interno de la Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RADDHH), 16 de noviembre de 2005.

52 La delegación argentina planteó oportunamente en la ocasión que sería inadecuado que, en materia de derechos humanos, el MERCOSUR tuviera un mecanismo de participación menos abierto que los mecanismos de otras organizaciones internacionales de las cuales participa.

53 Art. 6º, Capítulo IV.

54 Formulario que debería ser enviado a la Presidencia *Pro Tempore* con anticipación mínima de quince días a la Reunión. La Presidencia debería manifestarse sobre la solicitud por lo menos diez días antes de la Reunión (Art. 18, Cap. V «Participación de la sociedad civil organizada en la Reunión de Altas Autoridades»).

55 Art. 19, Cap. V.

56 Art. 20, Cap. V.

Audiencias Públicas del Parlamento Europeo e Informes del Parlamento

Cuando un tema de interés público tiene apoyo de algún parlamentario europeo sensibilizado con el asunto, éste o su bancada puede convocar a una Audiencia Pública en el Parlamento para el tratamiento del tema junto a la sociedad civil y los actores involucrados. Por lo general las Audiencias Públicas son el fruto de acciones de actores de la sociedad civil para sensibilizar a los parlamentarios y a la población en general sobre ciertas decisiones claves a nivel regional. Por otro lado, cuando hay temas sensibles en las diferentes Comisiones del Parlamento se define un europarlamentario que informe (el Rapporteur) sobre ese tema al Parlamento, básicamente esos Informes recogen opiniones de expertos y de la sociedad civil y al final del proceso sintetizan la posición del Parlamento sobre el tema en cuestión.

El Parlamento del MERCOSUR será una oportunidad que deberá aprovecharse en este sentido.

Informes del CESE

El CESE si bien es más limitado que el FCES en su composición su larga trayectoria, y los medios financieros con los que cuenta le permiten una capacidad de producción de posiciones considerable. Frente a temas sensibles sobre los que hay que tomar posición también se elige un relator (Rapporteur) en el seno de la subcomisión de que se trate que es quien se encarga de elaborar el Informe del CESE sobre el tema. El relator tiene al menos un asesor externo y un asesor más por cada sector del CESE. Ese documento se discute en reuniones periódicas de la subcomisión y se termina aprobando una versión final que consolida todas las posiciones en un solo documento. Todos los documentos son públicos y están disponibles en el portal del CESE.⁵⁷

PrepCom de Naciones Unidas

A nivel de Naciones Unidas (ONU) se ha avanzado y discutido ampliamente el rol de la sociedad civil y el formato de la participación. Si bien actualmente el Comité Económico y Social (ECOSOC) está en plena discusión en el marco de la Reforma de la ONU, parecería que hay algunas pistas de interés para el MERCOSUR.

Por ejemplo, sería interesante considerar el formato de participación existente en el seno de la ONU en los procesos de Preparación de las Cumbres (los llamados Comités Preparatorios o PREPCOM), en los que varios actores sociales de América Latina han jugado un rol fundamental y tienen amplia experiencia (por ejemplo las redes de mujeres).

Este instrumento podría ser interesante en el escenario de Statu Quo Plus y en el escenario del MERCOSUR Asambleísta. En este escenario una lógica de PrepCom facilitaría el logro de resultados y fortalecería la preparación de la Cumbre Social y la Cumbre de Presidentes.

La incidencia de los actores sociales parece ser tan pertinente antes de las Cumbres como durante las Cumbres. Muchas organizaciones trabajan en torno a diferentes Cumbres para tras un año o dos de acciones de sensibilización lograr que los Presidentes integren una frase que tenga en cuenta las reivindicaciones o intereses defendidos. Cuando esto ya se ha logrado parece que no cambia mucho aparecer o no en una Declaración que muchas veces queda sobre papel, y los actores en juego se esfuerzan por incidir no solo en las declaraciones sino en las negociaciones y definiciones entre Cumbres por un lado, y en las definiciones para la implementación de las políticas por otro. Esto requiere un salto cualitativo tanto de los actores estatales como de los actores sociales ya que supone una visión de democracia participativa a nivel regional.

⁵⁷ Ver: http://eesc.europa.eu/index_en.asp La versión en español está incompleta y con poca información por lo que se aconseja visitar la versión en inglés o en francés del sitio del CESE.

Para institucionalizar la interconexión entre espacios de participación y espacios de decisión de forma permanente se podría considerar instituir un canal institucional de diálogo con las organizaciones sociales, que podría estar ubicado en la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) o en la Secretaría del MERCOSUR.

También se podrían definir canales de diálogo o crear puntos focales para la sociedad civil. Estas medidas complementarían un rediseño de los espacios formales de participación y deberían ir acompañadas de medidas que concreten la participación como parte del proceso de toma de decisiones a nivel regional, como pueden ser:

- ▶ carácter obligatorio de solicitud de opinión o aportes de la sociedad civil para la toma de decisiones a nivel regional (GMC), esto no significa que los aportes de la sociedad civil sean vinculantes pero que se de un marco sistemático, y que no queden supeditadas a la buena voluntad de quienes representan a los gobiernos en el GMC por ejemplo.
- ▶ carácter obligatorio de difusión de las propuestas presentadas por la sociedad civil (página web), y de responder a las mismas en un plazo establecido (para que los aportes de la sociedad civil no se pierdan en el éter).

En síntesis, si se pretende construir un MERCOSUR fortalecido acorde a los desafíos del s.XXI se deberá hacer un esfuerzo serio para democratizar la información y rediseñar la participación ciudadana. En este escenario varias de las consideraciones e instrumentos desarrollados en este documento podrían considerarse como parte de una caja de herramientas que se deberá desarrollar en base a una amplia consulta ciudadana. Para desarrollar mecanismos de incidencia activa, el Parlamento del MERCOSUR será un espacio para incidir en las Comisiones y convocar a Audiencias Públicas, y parece que las Cumbres tendrán sus Cumbres Sociales si se instaura este mecanismo en Brasilia a fines de 2006. Estos dos son grandes avances que hay que felicitar pero no son suficientes y deben verse como un paso para la construcción de una región más democrática e incluyente.

Bibliografía

Publicaciones

ALEMANY, Cecilia (Coord.); *La visión de la sociedad civil del MERCOSUR y Chile sobre las relaciones con la Unión Europea*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP – Claeh, Marzo 2004.

BID, Gobernabilidad Democrática. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL MERCOSUR. Coordinado por Deisy Ventura Consultora jurídica del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR y elaborado por Michelle Ratton Sanchez, Mariana Vázquez, Ruben Alberto Geneyro, Marcos Flávio Rolim, y Mercedes Isabel Botto, 2006.

BROWN, David (Ed.); *Practice Research Engagement and Civil Society in a globalizing world*, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, The Hauser Center for Nonprofit

Organizations—Harvard University; Washington DC, 2001.

CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo; *El Rol de la sociedad civil en los procesos de integración*, CLAEH, Montevideo, 1998.

CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, trabajos preparatorios del Índice Civicus de la Sociedad Civil: <http://www.civicus.org>

FLORINI, Ann (Ed.); *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace and Tokyo, New York, 2000.

GARRETON, Manuel Antonio; *Modelos y liderazgos en América Latina*, en Nueva Sociedad N 205, Buenos Aires, 2006.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V. y SIKKINK, Hathryn (Ed.); *Restructuring World Politics: The Power of transnational Movements*,

Networks and Norms, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

Lloret, Rodrigo. *Participación social en la integración regional: el caso del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería*. FLACSO–Argentina, marzo 2006.

RATTON SANCHEZ, Michelle, *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*, São Paulo, Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2004 y MIMEO, 1995.

SERBIN, Andrés: «Globalización, Integración Regional y Sociedad Civil» en Oliva, Carlos y Serbin, Andrés (Comp.); *América Latina, el Caribe y Cuba en el Contexto Global*, Laboratorio Editorial da FCL, SP, 2002.

VÁZQUEZ, Mariana. *Representación política y participación social en el MERCOSUR*. Paper presentado en el III Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Campinas, septiembre de 2006.

Páginas web consultadas

Articulación Feminista MARCOSUR
<http://www.mujeresdelsur.org.uy/>

Comisión Europea
<http://ec.europa.eu/>

Comisión Parlamentar Conjunta del MERCOSUR
http://www.senado.gov.br/evmmercoul/homeptg/M0011000.asp?txtID_PRINCIPAL=31

Comisión de Representantes Permanentes el MERCOSUR (CRPM)
<http://www.MERCOSURpresidencia.org>

Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa
<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/ComBrasDirHumPolExt/Comite.html/view>

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur
<http://www.ccscs.org/home/content/view/41/14/lang,es/>

COPROFAM (Coordinadora de Productores Familiares de la Agricultura del MERCOSUR)
www.coprofam.org

MERCOSUR
www.MERCOSUR.org.uy

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR
<http://www.observatorio-MERCOSUR.org.uy>

Portal Educativo MERCOSUR
<http://www.sic.inep.gov.br/>

Red Mercociudades
www.mercociudades.org

Somos MERCOSUR
www.somosMERCOSUR.org

Reunión Especializada de Cooperativas en el MERCOSUR
www.MERCOSUR.coop/recm/

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Brasil
http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/eventos_internacionais/mercoul/eventos_mercoul.htm

Anexo 1

Preguntas realizadas a los entrevistados y lista de actores calificados entrevistados

Las entrevistas fueron realizadas a actores calificados de organizaciones de la sociedad civil, academia y de los gobiernos, en carácter per-

sonal, confidencial y no institucional. Fueron divididos en dos grupos:

Grupo 1	Grupo 2
Representantes de organizaciones sociales que tienen participación directa en el espacio oficial del MERCOSUR (a través del Foro Consultivo Económico Social, Reuniones Especializadas, Sub grupos de Trabajo, Comisiones).	Representantes de articulaciones regionales e instituciones que no están involucrados directa o institucionalmente en el MERCOSUR.
Miembros de los gobiernos de los Estados–parte del bloque que operan la agenda de diálogo con la sociedad civil nacional e internacional.	Académicos y expertos en MERCOSUR y sociedad civil.

Preguntas

Grupo 1	Grupo 2
1. ¿Cuál es la evaluación de la participación de su sector/ organización que representa en el espacio institucional del MERCOSUR?	1. ¿Qué percepción tiene de los espacios formales de participación ciudadana en el MERCOSUR?
2. ¿Cuáles son las debilidades de participación e incidencia en la toma de decisiones del MERCOSUR?	2. ¿Se han tomado alguna iniciativa para hacer parte de estos foros? ¿Se fueron invitados?
3. ¿Cuáles son las fortalezas y potencialidades de su participación en el bloque?	3. ¿Qué requisitos se deberían cumplir para que se integre e involucre en el MERCOSUR?
4. ¿Cuál es la relación de este espacio con otros ámbitos oficiales de participación ciudadana en el MERCOSUR? Desde cuándo? ¿Hay resultados tangibles (decisiones conjuntas, declaraciones transversales que contemplen los planteamientos de las dos esferas)?	4. ¿Cuál es la agenda de su organización y cuales son los canales de incidencia y/o diálogo con los ámbitos oficiales nacionales o regionales?
5. ¿Qué cambios había de impulsar para fortalecer la presencia/ incidencia de la sociedad civil en el MERCOSUR?	

Actores calificados entrevistados:

- ▶ Adhemar Mineiro, presidente da Associação de Economistas da América Latina e Caribe e técnico do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócios Econômicos), Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).
- ▶ Daniel Bentancurt, Claudia de Lisio y Maria Noel Reyes – Reunión Especializada de Cooperativas en el MERCOSUR.
- ▶ Deisy Ventura, doctora en Derecho Internacional y Comunitario y Máster en Integración Latinoamericana.
- ▶ Diego Bonomo, Coordinador de Relaciones Internacionales de la FIESP (Federação de Indústrias do Estado de São Paulo).
- ▶ Lilián Celiberti, Articulación Feminista MERCOSUR, Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR.
- ▶ Margarita Navarrete (Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR).
- ▶ Mercedes Botto (FLACSO).

- ▶ Renato Martins, Assessor especial para assuntos internacionais da Secretaria–Geral da Presidência da República do Brasil.
- ▶ Rodrigo Lloret, Coordinador de Comunicación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Fueron contactados otros actores calificados que no contestaron en tiempo y forma por lo que sus opiniones no aparecen reflejadas en este estudio.

Observaciones recogidas de actores calificados que participaron de las reuniones preparatorias de la Cumbre Social MERCOSUR, realizadas entre septiembre y diciembre de 2006 en Brasilia y São Paulo

Alberto Ercílio Broch, Vice–Presidente da Contag (Brasil) e da Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul.

- Antonio Pacheco, Coordenador do Setor Empresarial da Seção Brasileira do FCES de Brasil.
- Avelino Garcia, Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES).
- Carlos Alvarez, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.
- Cássio França, Fundação Friedrich Ebert.
- Daniel Cara, Vice-Presidente do Conselho Nacional da Juventude do Brasil.
- Dom Demétrio Valentini, Bispo Diocesano de Lajes; Presidente da Cáritas Brasileira; Presidente do Serviço Pastoral dos Migrantes; membro da Comissão Episcopal do Serviço da Justiça e da Caridade da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.
- Elvis Urbina, Ministerio de Integración, Venezuela.
- Esther Marianne Neuhaus, Gerente-Executiva do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) do Brasil.
- Francisco Miguel Lucena, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), Brasil.
- Gecinaldo Barbosa Cabral, Coordenação de organizações indígenas da Amazônia Brasileira.
- Gonzalo Berrón, Secretário-Executivo da Aliança Social Continental – ASC.
- Graciela Rodriguez, Membro da Secretaria Executiva da Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP.
- Gustavo Petta, Presidente da União Nacional dos Estudantes, Brasil.
- Hugo Varsky, Representante Especial para la Integración y la Participación Social y Coordinador del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina.
- Jaime Peres Quintas Perez, Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul / Confederação Nacional do Comércio, Brasil.
- Jane Casella, Coordenadora Nacional del Programa Mercosul Social e Solidário, Brasil.
- Jorge Durão, Secretário-Executivo da Associação Brasileira de ONGs – ABONG e membro da Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção – Alop.
- Lúcia Nader, Coordenadora de Relações Internacionais da Conectas Direitos Humanos, Brasil
- Luiz Humberto Verardo, Fórum Brasileiro de Economia Solidária.
- Luiz Paulo Bresciani, Secretário Municipal de Desenvolvimento Santo André – Coordenação Executiva da Rede Mercocidades de Brasil.
- Luiz Vicente Facco CONTAG / Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul.
- Luz Doynel, Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul, Confederação Nacional do Comércio, Brasil.
- Magali Naves Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Brasil.
- Manuel Messias, Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul, Brasil.
- Marcos Costa Lima, Presidente do Fórum de Universidades do Mercosul – FOMERCO, Brasil.
- Maria das Graças Amorim, Coordenadora de Reforma Agrária da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Brasil.
- Maria Enedina Nogueira de Mello Viola, Brasil Conselho Nacional de Igrejas Cristãs – CONIC
- Nalú Faria Silva, Membro da Executiva Nacional da Marcha Mundial das Mulheres, Brasil.
- Nilza Iraci, Diretora Executiva do Geledés – Instituto da Mulher Negra, Brasil.
- Sérgio Haddad, Coordenador Geral da Ação Educativa, diretor de Relações Internacionais da ABONG, Brasil.
- Silvia Portela, Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul .
- Sílvio Caccia Bava, Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (ALOP).
- Sônia Miguel Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Brasil .
- Valdir V. Barros, Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul de Brasil.
- Victor Hugo Peña, Secretario-General del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Paraguay.

Anexo 2

Preguntas claves para evaluar la participación de los actores no estatales en la toma de decisiones

Algunas preguntas claves para evaluar la participación de los actores no estatales en la toma de decisiones:

- ▶ ¿Los gobiernos de la región y los órganos de decisión del MERCOSUR consultan regularmente a los actores no estatales sobre las iniciativas o las propuestas políticas o técnicas?
- ▶ ¿Se transmite, con el tiempo necesario, a los actores no estatales la información sobre el lugar y el contenido de las consultas? ¿Con cuánto tiempo se les envían los documentos pertinentes?
- ▶ ¿En qué fase participan los actores no estatales? (en las primeras fases, cuando se va a concebir la propuesta o iniciativa, o a lo largo del proceso, cuando se redacta la propuesta/iniciativa, o ulteriormente, a la hora de aprobar una propuesta o iniciativa ya concluida y acordada).
- ▶ ¿Hay posibilidades de modificar la propuesta o la iniciativa tras haber consultado a los actores no estatales?
- ▶ ¿Están representados todos los intereses de los actores no estatales afectados por la propuesta o la iniciativa sometida a consulta? (comprobar los tipos de actores no estatales invitados o representados: ONG locales e internacionales, sindicatos, organizaciones de la economía solidaria, cámaras empresariales, organizaciones de consumidores, aso-

ciaciones de mujeres, otras organizaciones con estatus especial, como la Cruz Roja...)

- ▶ ¿Está previsto que los actores no estatales participen en la puesta en práctica y la supervisión de las propuestas o iniciativas políticas?
- ▶ ¿Las consultas prevén un seguimiento?
- ▶ ¿Hay financiación para el desarrollo de capacidades de la sociedad civil y para su participación en las instancias decisorias a nivel regional?
- ▶ ¿Están dispuestos los actores no estatales a aprovechar las oportunidades de participar en el proceso de desarrollo (aumentando sus propias capacidades, consiguiendo una mayor sensibilización)?
- ▶ ¿Están dispuestos los actores no estatales a reforzar sus redes (el nivel central a dar la palabra a las bases, a informar a sus bases a la hora de preparar las consultas, a transmitir los resultados de dichas consultas, etc.)?
- ▶ ¿Los aportes de los actores no estatales tienen calidad y relevancia?

Adaptación de las autoras en base al cuestionario que plantea la Comisión Europea para evaluar la participación de los actores no estatales en las *Directrices sobre principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo*, Noviembre 2004.

Anexo 3

1. Modelo de formulario electrónico de consulta a la sociedad civil sobre temas y pautas en el MERCOSUR propuesto por la RADDHH

Formulario electrónico para las sugerencias por parte de la sociedad civil organizada sobre el proyecto de Agenda de la RADDHH	
Organización:	<input type="text"/>
Delegado:	<input type="text"/>
País de residencia:	<input type="text"/>
Organización:	<input type="text"/>
País(es) en los que actúa la organización:	<input type="text"/>
E-mail de la organización:	<input type="text"/>
Sitio web de la organización:	<input type="text"/>
Teléfono de la organización:	<input type="text"/>
Dirección, ciudad:	<input type="text"/>
Comentario sobre punto del proyecto de agenda:	<input type="text"/>
Punto del proyecto de agenda a proponer:	<input type="text"/>
Justificación:	<input type="text"/>

Anexo 3

2. Modelo de formulario electrónico de solicitud de participación de la sociedad civil organizada a las Reuniones oficiales del MERCOSUR propuesto por la RADDHH

Formulario electrónico para solicitud de participación de la Sociedad Civil Organizada en las reuniones de la RADDHH	
Organización:	<input type="text"/>
Delegado:	<input type="text"/>
País de residencia:	<input type="text"/>
Organización:	<input type="text"/>
País(es) en los que actúa la organización:	<input type="text"/>
E-mail de la organización:	<input type="text"/>
Sitio web de la organización:	<input type="text"/>
Teléfono de la organización:	<input type="text"/>
Dirección, ciudad:	<input type="text"/>
Misión institucional de la organización:	<input type="text"/>
Temas de interés:	<input type="text"/>

GABRIEL PAPA

La herencia del neoliberalismo en
América Latina y los márgenes de
maniobra de los gobiernos progresistas

NELSON VILLARREAL

Los progresistas y las estrategias de
desarrollo social a mediano y largo plazo.

CECILIA ALEMANY
BEATRIZ LEANDRO

Análisis y propuestas para la participación
ciudadana en el MERCOSUR

