

Los escenarios de participación social en el Mercosur*

Mariana Vázquez**

Resumen

Este trabajo tiene el objetivo de llevar adelante un análisis crítico de los mecanismos establecidos por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para garantizar o impulsar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

En la primera parte, presentamos lo establecido en la estructura institucional y en la metodología de la integración (proceso decisorio) con respecto a la participación de la sociedad civil. En la segunda parte, marcamos las deficiencias de lo dispuesto. En tercer lugar, mostramos los cambios efectuados con respecto a la cuestión de la participación social a partir de las transformaciones en la geografía política regional producidas con la llegada al poder, desde 2003, de nuevos gobiernos en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente. Por último, llevamos adelante unas breves reflexiones acerca de la relación entre la dinámica informal de la participación y la mayor o menor permeabilidad del sistema, considerando su impacto.

Palabras clave: MERCOSUR, participación, sociedad civil, transformación, integración, instituciones.

* Este trabajo constituye una versión revisada y actualizada del documento “Los escenarios de la participación social en el Mercosur”, presentado en el Congreso realizado en conmemoración de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, realizado en Quito, los días 29 a 31 de octubre de 2007.

** Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es profesora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Tres de Febrero en temas de integración regional y política comparada. Ha realizado numerosas publicaciones sobre la temática.

La participación social en el derecho originario y derivado del Mercosur

En el derecho originario y derivado del Mercosur se establecen la arquitectura institucional del proceso de integración y los rasgos definitorios de su proceso decisorio o metodología. El conjunto de estos elementos constituye el marco formal en el que se da la participación de la sociedad civil en el bloque. Es preciso considerar, entonces, lo establecido en el Tratado de Asunción (TA), en el Protocolo de Ouro Preto (POP) y en los reglamentos internos de los órganos con capacidad decisoria y de aquellos dependientes de estos últimos.

El TA fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el 26 de marzo de 1991 y el POP, por los mismos países, el 15 de diciembre de 1994. En ambos casos, se establecen un diseño institucional y una metodología intergubernamentales, tanto si se considera que los miembros que componen las instituciones representan a los Estados partes, como el hecho de que las decisiones se toman por consenso, manteniéndose el poder de veto de cada uno de ellos. Este rasgo predominante del diseño es importante para comprender algunas de las dificultades que atraviesan los intentos de impulsar una participación social con carácter regional, como veremos más adelante.

¿Cuáles son, entonces, las instituciones y mecanismos establecidos por el Mercosur para la participación de la sociedad civil?

El TA, en su artículo 14, prevé la posibilidad de que el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y con capacidad de iniciativa y decisión en el bloque, convoque a representantes del “sector privado” en el desarrollo de sus trabajos, en caso de considerarlo pertinente. Sin embargo, durante el período de transición establecido por aquel tratado (1991-1994), no se define ningún procedimiento en ese sentido¹. El POP, en 1994, establece dos tipos de mecanismos:

1 Es importante considerar que, dado el carácter restrictivo de gran parte de los documentos de la época, es imposible saber si fue realizada alguna convocatoria y, en ese caso, quién habría participado en calidad de “sector privado” (AAVV, 2005: 36).

- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES), espacio institucional exclusivo para la participación de los “sectores económicos y sociales”, y
- La posibilidad de participación en las reuniones preparatorias de los subgrupos de trabajo (SGT) y respectivas comisiones, dependientes del GMC, así como en las Reuniones Especializadas y los Grupos Ad Hoc.

El FCES es definido en el POP como el “órgano de representación de los sectores económicos y sociales”. Está conformado por igual número de representantes por Estado parte (9) y se le otorga una función consultiva, que se concreta a través de recomendaciones al GMC, tomadas por consenso. Entre sus cometidos, establecidos en su reglamento interno, aprobado por resolución del Grupo Mercado Común No. 68 de 1996, se destacan:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, (...), realicen el GMC y demás órganos del Mercosur. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del Mercosur como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.

- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el Mercosur y difundiendo su dimensión económico-social;

El FCES se organiza en secciones nacionales² que, según su reglamento interno, tienen autonomía organizativa, pudiendo definir qué sectores económicos y sociales las componen. Se exige que las organizaciones sean las más representativas y de ámbito nacional, así como la paridad en la designación de representantes de organizaciones de trabajadores y empresarios. Las decisiones son tomadas por su órgano superior, el plenario.

Déficits del modelo institucional de participación actual

Las formas institucionalizadas para la participación social en el Mercosur adolecen de importantes deficiencias. Nos gustaría señalar aquí, en primer lugar, aquellas que hemos denominado transversales, es decir, que atraviesan toda la estructura y metodología del proceso, para luego presentar las específicas de cada uno de los mecanismos mencionados. Identificamos deficiencias que trascienden la cuestión de la participación directa, para remitir al problema más amplio del déficit democrático del proceso de integración y de su mayor o menor capacidad para obtener legitimidad.

En primer lugar, es importante constatar que el Mercosur tiene un significativo déficit de rendición de cuentas. Resulta difícil, para actores tanto políticos como sociales, para la ciudadanía en general y para las tecnocracias de las agencias de los Estados partes ajenas al proceso decisorio, identificar quién toma las decisiones, cuál es el locus de la responsabilidad en el proceso de integración. Esta ausencia de legitimidad técnica, social y/o política, tiene un importante impacto sobre el nivel de efectividad y eficacia de las decisiones. Como señala un documento de la Fundación Friedrich Ebert (2004): “El escaso grado de compromiso con las decisio-

2 Un cuadro comparativo de los reglamentos de las secciones nacionales puede encontrarse en AAVV, 2005: apéndice A.6.3.

nes tomadas en el ámbito institucional del Mercosur, constituye una clara señal de que muchos actores gubernamentales o no gubernamentales tienen dificultades para aplicar o para hacer cumplir decisiones respecto de las cuales no fueron consultados.”

En cuanto a los mecanismos de consulta previstos, la rendición de cuentas tiene que ver con cuál es la respuesta de los órganos del Mercosur que admiten la participación de otros actores, acerca de cómo y en qué medida reciben e incorporan en sus procesos de decisión las opiniones e informaciones de aquellos (AAVV, 2005: 24). Se observa con respecto a estos mecanismos, que “sus objetivos y procedimientos están establecidos todavía de forma incompleta y (...), finalmente, en ninguno de ellos existe la preocupación por prever la rendición de cuentas sobre la utilización de los resultados por la estructura institucional del bloque y su influencia en el proceso de toma de decisiones (...)” (2005: 24-25).

“La cuestión de la rendición de cuentas tiene su punto central en la deficiencia de reglamentación y procedimientos para las consultas. Esto quiere decir que el canal es puesto a disposición, pero no su forma de funcionamiento. Además, es también importante relacionar tal principio al interés de aquellos que no integran el proceso de decisión, pero que sin embargo tienen interés en acompañar su proceso. (...) se nota la ausencia de información disponible al público en general sobre cómo se desarrollan los mecanismos de participación, es decir que aquél que no participa, no tiene acceso a las informaciones sobre ‘quién’ participa, ‘cómo’ lo hace y ‘en qué medida influye’ en el proceso de decisión. Por ello, este principio está íntimamente relacionado al de transparencia, (...)” (AAVV, 2005: 25).

En segundo lugar, entonces, es preciso señalar el déficit de transparencia que caracteriza al Mercosur. Tomemos como ejemplo el estado de aplicación del principio de publicidad. Este último está presente en el ordenamiento jurídico de los Estados parte. Sin embargo, ni el TA ni el POP lo consideran.

“Se destaca que la carencia de un principio de este tipo interfiere tanto en la dinámica de la transparencia interna, es decir, entre los Estados Partes y los órganos que componen la estructura del Mercosur, como en la trans-

parencia externa (con el público en general, incluyendo los integrantes de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales)” (AAVV, 2005: 20).

Desde un comienzo y en el marco de este vacío, se estableció la siguiente distinción: mientras que las decisiones aprobadas (actas, normas y documentación anexa) serían por regla general públicas, excepto que los Estados parte lo establecieran de otro modo, los proyectos de norma en negociación (las propuestas presentadas por los Estados parte), tendrían un carácter reservado a los funcionarios gubernamentales. Esta situación inhibía la posibilidad de que los integrantes de la sociedad civil pudieran participar del propio proceso negociador. Veamos qué ha ocurrido con los documentos producidos en las reuniones, considerando los siguientes datos: de enero de 2003 hasta noviembre de 2005, en sus 45 reuniones, los órganos decisorios del Mercosur (Consejo del Mercado Común, GMC y Comisión de Comercio del Mercosur) han producido 235 documentos reservados como anexos a sus actas, sobre un total de 382.

El GMC, en particular, en el mismo período, clasificó como reservado el 45 por ciento de los anexos a las actas (100 sobre 243). La resolución del GMC No. 08/05, artículo 2, modifica la regla anteriormente mencionada, obligando a la publicidad de todas las resoluciones y los propios proyectos de normas, salvo que un Estado solicite su reserva. Es en el marco de la nueva metodología establecida por aquella resolución en el que se dan paradojas como el que el anexo VIII del acta de la reunión XXIX del Consejo del Mercado Común, realizada en diciembre de 2005, aparezca como reservado, siendo su título: “Participación ciudadana en el Mercosur”. Se trató de una propuesta uruguaya de ampliación de la participación, vetada y clasificada como reservada a solicitud de otro u otros Estados parte del bloque.³

La cuestión de la transparencia no sólo se vincula a la de la publicidad, sino también a las del acceso a los documentos, su carácter más o menos comprensible para la ciudadanía y las políticas de difusión que se organicen (o no) por el proceso de integración. En AAVV se señalan con rigor

3 Dado que no se exige el que las posiciones nacionales sean aclaradas, es imposible saber qué Estado o Estados vetaron la propuesta, así como solicitaron la reserva de la misma.

las dificultades de acceso y el carácter muchas veces obscuro de la redacción de las normas (2005: 21-24). Con respecto a este último punto, en el estudio señalado se afirma que lo importante

“de la inteligibilidad de las informaciones puestas a disposición al público o a determinados actores, sea de la sociedad civil, sea de gobiernos subnacionales, es que permite que la información sea útil al actor, incluso para mantener su capacidad de participación e interlocución en el proceso decisorio. El texto de la normativa del bloque es, en general, ambiguo, auto-referente, de escasa técnica, y parece ser destinado a los propios funcionarios del bloque” (AAVV, 2005:24).

En tercer lugar, el Mercosur adolece de una carencia de visión regional, potenciada por un diseño institucional y metodológico predominantemente intergubernamental. Desde el diseño vigente, se promueve una cierta articulación de proyectos nacionales, que colocan al proyecto común en lugares más o menos importantes de la agenda, según la coyuntura política doméstica y regional. La lógica del intergubernamentalismo que caracteriza al proceso crea incentivos institucionales para el predominio de una visión predominantemente nacional de la integración. Esto se refleja también, como veremos, en la concepción y organización de los mecanismos de participación, limitando la construcción de agendas regionales que profundicen el proceso.

“La carencia de espacios en la estructura del bloque y el escaso esfuerzo en identificar la intersección entre los intereses de los actores involucrados, fragiliza incluso el reconocimiento de su estructura institucional como ámbito de interlocución de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales” (AAVV, 2005:26).

En AAVV, se señalan dos elementos centrales para describir las deficiencias en términos de visión regional: la dificultad política en establecer y promover el reconocimiento de una agenda regional; y la concepción restrictiva prevista para la participación directa en el Mercosur, entendida apenas como una sumatoria de organizaciones reconocidas en la dimen-

sión nacional y considerada con representatividad en ese ámbito (2005: 27).

Estos elementos, presentes en el diseño del Mercosur, dan lugar a una cultura institucional en la que predominan la visión nacional en la negociación y la reserva con respecto a la información, que no favorecen la profundización del proceso en las múltiples dimensiones posibles.

Cada uno de los déficits señalados favorece la elitización y la reducción de los interlocutores del bloque.

Haremos referencia ahora a los déficits específicos encontrados en los mecanismos establecidos por el POP para la participación social.

En cuanto al FCES, reconocemos deficiencias externas e internas.

Entre las primeras, podemos destacar la debilidad relativa de la institución en el diseño institucional del Mercosur, que se expresa fundamentalmente en lo siguiente:

- El FCES tiene un rol exclusivamente consultivo.
- La consulta no implica, en el Mercosur, rendición de cuentas sobre la utilización de la información y/o opiniones por parte de aquellos que la realizan. De hecho, considerando tanto la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur como la del FCES, podemos afirmar que, en el bloque, afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que esa institución no tiene poder de decisión. En diciembre de 2005, sobre un total de 22 recomendaciones realizadas por el FCES al GMC, se podían encontrar sólo dos consultas. En ninguno de los casos la institución con poder decisorio se manifestó acerca de la recomendación provista, lo cual implica una absoluta carencia de rendición de cuentas vinculada al procedimiento en cuestión.

En cuanto a las deficiencias internas, consideramos particularmente dos:

- La participación en el FCES es muy limitada. Las secciones nacionales concentran el registro y el reconocimiento de los actores de la socie-

dad civil autorizados a participar, de tal forma que ninguna organización puede hacerlo si la sección de su país no lo admite. Esto lleva a una importante elitización de la participación y a una seria deficiencia en términos del carácter más o menos inclusivo del mecanismo. Esta situación se ve agravada por el hecho de que las secciones nacionales reservan, en su propio reglamento interno, una parte de los nueve lugares a que tienen derecho para algunas organizaciones que en un determinado momento fueron consideradas las más representativas en el ámbito nacional.

- La organización del FCES, articulada en torno a secciones nacionales, presenta restricciones importantes en lo referente a la construcción de una visión regional.

La participación en otros órganos del Mercosur adolece de reglas claras tanto en cuanto a la forma como a los actores calificados para participar. Parte de estos mecanismos de participación fue reglamentada precariamente en los reglamentos internos de los respectivos órganos y/o del órgano con poder de decisión al que están vinculados.

“(…), el mayor déficit de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR reside en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numérica y formalmente existen, pero no hay gobernabilidad en la definición de los mismos. Es decir, no es clara la justificación de por qué es admitida la participación en determinados mecanismos y no en otros. La mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal y no sistémica. Tal deficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación, incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación” (AAVV, 2005: 40).

Nuevo mapa político en el Mercosur y participación de la sociedad civil

“Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.”

(Consenso de Buenos Aires, firmado por los presidentes Nestor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, el 16 de octubre de 2003).

En el marco de la nueva geografía política regional, inaugurada a partir de 2003 con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vazquez en Brasil, Argentina y Uruguay respectivamente, la cuestión de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, permea el discurso oficial del Mercosur. Se destaca en el punto 3 del Consenso de Buenos Aires, citado *up supra*. Luego, aparece ya a nivel regional en el plan de acción del bloque, a partir de la aprobación por los cuatro Estados parte del Programa de Trabajo 2004-2006. Este establece la agenda prioritaria para el período y en ella se plantea un espectro temático de la integración que quita el eje de acción de lo exclusivamente comercial, predominante en la década anterior. En la segunda parte del Programa, bajo el título de “Mercosur social”, se propone impulsar la ampliación de la participación de la sociedad civil y la visibilidad cultural del proceso de integración. De forma coherente con el nuevo lugar que la cuestión de la participación ocupa en la agenda del bloque, actualmente todos los Estados parte cuentan con áreas, con diversos niveles de desarrollo, responsables de crear y fortalecer espacios nacionales y comunes para la participación social en el proceso de integración.

En el segundo semestre de 2005, la presidencia pro-tempore uruguaya del Mercosur presenta la iniciativa “Somos Mercosur”, bajo el lema “Llenar de ciudadanía al Mercosur”. La iniciativa desarrolla un conjunto de propuestas tendientes a ampliar y fortalecer los espacios de participación ciudadana para la integración. Bajo la presidencia argentina, en 2006, la iniciativa se transforma en el Programa Regional Somos Mercosur y se crean puntos focales del mismo en cada uno de los Estados parte.

En ese marco, en julio de 2006, simultáneamente con la Cumbre de Presidentes del Mercosur, se realiza el I Encuentro por un Mercosur social y productivo, que reúne a más de 500 organizaciones sociales regionales, inaugurando la serie de Cumbres Sociales del Mercosur que continúan hasta la actualidad.

Es en el marco del programa que se pone en marcha también una política de formación, a través de la difusión regional del curso “Somos Mercosur”, elaborado con el objetivo de capacitar a la ciudadanía en general sobre la temática de la integración regional y la participación social.

Reflexiones finales

El diseño institucional y la metodología o proceso de elaboración de las decisiones en el Mercosur, tienen serias deficiencias con respecto a su capacidad para impulsar y/o dar lugar a la participación de la sociedad civil en la construcción regional, en la definición e implementación de las políticas de cooperación e integración. Hemos mostrado los déficits transversales y específicos que consideramos más importantes.

Sin embargo, simultáneamente, la amplitud y densidad de las redes y organizaciones activas en la región, ha desbordado y superado a los diversos espacios institucionales y mecanismos previstos. Podemos encontrar ejemplos en múltiples sectores: cooperativismo, derechos humanos, género, agricultura familiar, entre otros.⁴ Esto es así porque 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)” (Alemany y Leandro, 2006: 8).

Nos encontramos, entonces, con una dinámica regional que no se refleja en la estructura y la metodología del bloque y que tiene por lo tanto obstáculos importantes en cuanto a su capacidad de incidencia. “Hay sinergias que se están desaprovechando desde la concepción pública del

⁴ (Caetano, 2001/2002) para un análisis de la magnitud del fenómeno. Sobre cómo estos actores intentan actuar en el marco de los mecanismos establecidos, a la vez que los cuestionan, Alemany y Leandro (2006).

Mercosur que sigue predominando en la ingeniería actual del proceso de integración” (2006:7).

Durante el período 2004-2006 ha habido avances relevantes, que confluieron en la puesta en marcha del Programa Somos Mercosur y la formalización de las cumbres sociales. Sin embargo, esto tendrá limitaciones importantes si no se lleva adelante una reingeniería institucional y metodológica en pos de la transparencia, la inclusión de nuevos actores y la democratización del bloque.

Como hemos señalado en la introducción de este trabajo, el debate sobre las instituciones y el proceso decisorio del bloque no es neutro y las elecciones políticas en cuanto a las características de su reforma, actualmente en discusión, tendrán un impacto sobre el sentido todo del proceso.

Bibliografía

- Aleman, Cecilia y Beatriz Leandro (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- AAVV (2005). Uruguay “Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el Mercosur” Montevideo: Proyecto de cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo
- Caetano, Gerardo (2001/2002). “El Mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional” *Revista Argentina de Ciencia Política* No. 5/6
- Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay (2004). “Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad”. Montevideo.