

La participación de los ciudadanos en el proceso de integración mercosureña: análisis del Foro Consultivo Económico y Social y las perspectivas de implementación de una agenda participativa subregional

Jamile Bergamaschine Mata Diz

I. EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL

En la Recomendación MERCOSUR/FCES/Rec. nº 01 de 2001, que versaba sobre la crisis vivida por el MERCOSUR en los últimos años de los 90, se manifestó la necesidad de “fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR, ya que la crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales mecanismos del proceso de integración. En este sentido, se requiere un mayor protagonismo de la sociedad civil a través de la efectiva participación del FCES en la toma de decisiones.” Reiterando el carácter de fortalecimiento del papel del FCES en la estructura mercosureña, también el Programa de Trabajo 2004-2006 hace especial mención al aumento en la participación del Foro en las disposiciones a ser implantadas por los órganos con poder decisorio.

Sin embargo, la crisis democrática y de legitimidad persiste en el proceso del Cono Sur. El Foro Consultivo sigue teniendo un rol de atribuciones secundarias, y la ausencia de consultas es un elemento constante en el momento de la toma de decisiones. Las recomendaciones del FCES, a pesar de tener un carácter consultivo, podrían ser un excelente instrumento para construir un espacio público de diálogo y debate de las propuestas derivadas de los distintos sectores de la sociedad civil, lo que supondría el consecuente aumento en la conciencia ciudadana respecto a la integración mercosureña.

Hasta este momento, las estructuras y arreglos institucionales implantados en los distintos Estados integrantes del MERCOSUR desde la firma del tratado de Asunción, reflejan un importante déficit social, con una muy limitada participación de los sectores de interés. Son en exclusiva las centrales sindicales o los empresarios los que han logrado una mayor participación o involucramiento por ejemplo en el Foro Consultivo Económico Social, tanto a nivel regional como de las distintas secciones nacionales. Solamente destaca el caso de Brasil, donde la Sección Nacional del Foro – instalada en marzo de 1996– está integrada por una organización de consumidores además de la Central de Trabajadores y el Consejo Nacional de la Industria, y el caso de Argentina, donde también se encuentra una organización de consumidores. Si bien los textos oficiales prevén la participación de otros grupos: “organizaciones representativas de sectores de los trabajadores, empresarios, consumidores, universidades, institutos de tecnología, mujeres y jóvenes”, ni las Secciones Nacionales ni la expresión regional del Foro Consultivo Económico y Social han integrado, plenamente, a grupos de mujeres o de jóvenes.

Este déficit puede ser el resultado una política gubernamental que no impulsa o promueve la participación social prevista en los textos legislativos, o también a la omisión o desinterés de los propios sectores involucrados¹. Las Organizaciones No Gubernamentales

1 “La experiencia va mostrando que la incorporación de sectores se va dando por el impulso de los propios sectores, más que como una política elaborada y planificada desde los gobiernos. Paulatinamente se fueron sumando las universidades, las mujeres, redes de ONGS. Hoy por hoy tenemos un escenario en el que conviven muchas iniciativas de la sociedad civil, pero cuya visibilidad aún es escasa y que no tienen una institucionalidad claramente delimitada. La fragmentación es la característica predominante, a tal punto de que muchos sectores desconocen lo que hacen los otros sectores y existen agendas cruzadas y superpuestas (por ejemplo el sector educativo y el cultural). Una institucionalidad que refleje de manera

(ONGs) de los cuatro Estados han tenido una tímida presencia en el proceso integrador, a pesar de haber sido en otros momentos de la reciente historia latinoamericana un factor dinamizador y generador de importantes propuestas. De forma individual o aislada y sobre la base de intereses temáticos comunes, algunas ONGs han generado resultados de investigación o han constituido redes de intercambio con sus pares de los otros Estados. Sin embargo, las organizaciones no-gubernamentales del MERCOSUR en sus expresiones de conjunto (redes o asociaciones), entienden explícita o tácitamente que su carácter no es de representación de la sociedad civil, por lo que por ejemplo no pueden integrarse al Foro Consultivo alegando alguna delegación o mandato.

En dicho contexto, la representatividad de una gama más completa de actividades y sectores de la sociedad civil de los Estados miembros del MERCOSUR, queda perjudicada por la falta de una mayor inserción en el proceso de toma de decisiones de los órganos del Cono Sur, lo que conlleva al tan propalado déficit democrático. Los problemas planteados por la ausencia de participación de los ciudadanos pueden ser considerados como dificultades de primera orden, cuya solución debería ser considerada como prioridad por los gobiernos de los Estados miembros.

La definición de políticas públicas en esta materia, para que sea un proceso vivo y no un mero acuerdo entre gobiernos, debe ir necesariamente acompañada de la concertación de puntos de vista y experiencias que radican en la sociedad y que integran el patrimonio de las organizaciones no-gubernamentales de los más diferenciados sectores. La articulación de las sociedades civiles puede lograr un cambio de rumbo en el citado déficit de legitimidad y de democracia. Es necesario ahondar las relaciones institucionales y generar ámbitos comunes para la discusión de problemas, el intercambio de experiencias y la definición de políticas y proyectos conjuntos.

Cuando uno habla de la participación de la sociedad civil, debe preguntarse cómo se traduce esa participación dentro del marco institucional del MERCOSUR, porque hay que tener presente que lo que se está buscando es ahondar en el pacto de integración entre los cuatro Estados. Lo importante es ver cómo la sociedad civil puede contribuir, agregar riqueza, aportar otras perspectivas a un proceso que está en marcha, para evitar generar esfuerzos que entren sólo tangencialmente en el proceso de integración. Es fundamental que la sociedad civil esclarezca cuáles son los objetivos que quiere ver reflejados en la agenda existente (porque ya hay una agenda) y en la institucionalidad existente².

Por tanto, para que el FCES pudiera ser tomado como un órgano de efectiva participación popular, con sustratos representativos de la totalidad de la sociedad civil, es menester que en su composición, sean incorporados representantes de, al menos, la mayoría de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. De modo general, tendría que contar con la presencia de organizaciones de defensa del consumidor, de los productores agrarios, de las mujeres, de los jóvenes, de las universidades, de las minorías étnicas, de las asociaciones locales, de los distintos colegios profesionales, etc. resultando,

clara esta activa participación de la sociedad civil podría dotar al proceso de integración de continuidad en sus políticas, dado que los gobiernos cambian y con ellos las prioridades y el interés por la integración.” Di Pietro (2003:02).

² “La sociedad sabe qué hacer y cómo hacerlo. Los gobiernos tienen su agenda. ¿Qué es lo que se puede hacer? Esto no es una afirmación; es un punto para reflexionar: tratar de hallar un proceso donde la sociedad pueda influir en las políticas para construir un modelo de acción con puntos comunes (como las necesidades, la atención de las mujeres, los afro descendientes). Lo que yo propongo es una agenda del MERCOSUR, que sea adoptada por los Estados y al mismo tiempo apoyada por los organismos multilaterales. Debemos implementarla y monitorearla juntos. Es un proceso largo, donde vamos a votar muchos puntos, vamos a tener dificultades en algunos, pero de todas maneras, puede la sociedad civil de nuestros Estados influenciar las políticas y esto se puede hacer con una agenda del MERCOSUR.” Weiss (2003:08).

así, una participación que abarcaría un amplio espectro de la sociedad civil, no estando, como actualmente está, restringida a aspectos muy específicos de la sociedad civil.

Hay que resaltar, en este sentido, la importancia de las dos Recomendaciones hechas por el FCES sobre la situación institucional del MERCOSUR³, en las cuales se destaca la necesidad de una participación mayor de la sociedad civil en el proceso de profundización de la integración, lo que implica la necesidad de fortalecer el papel institucional del FCES en la consulta de las principales iniciativas y en la coordinación con el Grupo Mercado Común.

Asimismo, este órgano se comprometió, en los niveles nacional y regional, a ampliar la base de entidades económicas y sociales representativas. Este punto es fruto de una maduración del proceso y merece ser destacado. Si es una tarea complicada unificar los puntos de vista de gremios empresariales y de trabajadores representados directamente, es casi imposible funcionar con un representante único de todo el espectro de la economía social más las organizaciones no gubernamentales en sus diversas manifestaciones. Este compromiso del FCES supone la construcción de una imagen de la composición de la sociedad civil y sus entidades representativas y especialmente de cómo están integradas e estructuradas en cada país la economía social y los sectores sociales, para lo cual es necesario partir de una composición más amplia.

En cuanto a las atribuciones del FCES⁴, se podría seguir con las ya estipuladas por el Reglamento Interno del órgano, pero añadiéndose entre otras las funciones de elaborar las directrices para las políticas económicas y sociales a ser adoptadas por los Estados parte; garantizar de manera permanente el diálogo y la consulta entre el GMC, los organismos gubernamentales y los interlocutores sociales para facilitar la coordinación de las políticas públicas en el ámbito mercosureño; y armonizar los objetivos regionales en cuanto al establecimiento de metas y políticas comunitarias conjuntas. Además, el FCES, al tener una función meramente consultiva, tendría como labor principal presentar propuestas a partir de los debates llevados al Pleno, que representasen los anhelos de los ciudadanos, así como de determinadas materias de característica especialmente conflictiva (migración, laboral, derechos de los niños, etc.), propuestas éstas que serían llevadas ante el GMC o hasta incluso directamente ante el CMC⁵.

La naturaleza jurídica del órgano seguiría siendo de carácter consultivo, pero con algunas modificaciones que conviertan la consulta en preceptiva y obligatoria, aunque no vinculante. Según el documento elaborado por la Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur – CCSCS, con ocasión de la Cumbre de Ouro Preto II, realizada en 17 de diciembre de 2004, para que los cambios en el FCES permitan obtener los resultados de mayor participación, transparencia y cooperación interinstitucional, se hace necesario que el órgano consultivo tenga derecho a:

- Preceptividad de la consulta;
- Presupuesto comunitario para su funcionamiento regular;

³ Recomendación MERCOSUR/FCES/Rec. n° 03/1999 de 06/10/1999 “Situación actual y futura del MERCOSUR” y Recomendación MERCOSUR/FCES/Rec. n° 01/2001 de 14/06/01 “Situación actual y futura del MERCOSUR II”.

⁴ Para GENEYRO (1999:42) las funciones del FCES deberían centrarse en “Establecer la obligación al Consejo y al Grupo Mercado Común de requerir dictámenes previos en las materias vinculadas al fomento del empleo; legislación en materia social; salud humana; medio ambiente; formación profesional; fomento de la producción; establecer la facultad de iniciativa para los supuestos de propuestas de normas MERCOSUR elaboradas junto con la Comisión Parlamentaria Conjunta, en la áreas indicadas en el apartado anterior; emitir dictamen previo a la aprobación de acuerdos sectoriales; crear un Centro de Estudios para desarrollar programas investigación en materia de desarrollo tecnológico y, diagnósticos de situaciones regionales y sectoriales.”

⁵ Dicha hipótesis sería reglamentada en el propio Estatuto de funcionamiento del FCES o en norma de rango derivado a ser aprobada por el Parlamento mercosureño.

- Participación en las instancias de negociación interna y externa del MERCOSUR;
- Acceso a todos los documentos en negociación para que pueda opinar a tiempo y con calidad sobre los mismos.

Según señalado por Robles (2002:35), al comentar las perspectivas de una agenda sociolaboral para el MERCOSUR y la conformación de una sociedad civil supranacional:

“La sociedad civil del MERCOSUR que se está constituyendo, no constituye un calco supranacional de sus correlatos nacionales. No todos los actores nacionales han sido capaces de acceder al ámbito supranacional, y los que han podido hacerlo, lo han hecho en diferentes niveles de efectividad e influencia. A partir de una cada vez más compleja red de relaciones internacionales e intersectoriales, los actores sociales han ido conformando, en el ámbito del MERCOSUR, un esquema específico, que evidencia diferencias con su ubicación relativa y sus comportamientos ‘nacionales’, a veces notables, en cuestiones organizativas, culturales, relacionales, e incluso políticas y económicas. Por esta razón es necesario tener en cuenta la relación (a veces incluso conflictiva o de mutua incompreensión) existente entre la sociedad civil supranacional y las sociedades nacionales.”

Como tal, no hay duda de que el FCES podría ser el órgano capaz de aglutinar, en una sólo instancia, las aspiraciones de la sociedad civil mercosureña, en su plena totalidad, y representando, al mismo tiempo, las cuestiones relativas a sectores específicos de esta misma sociedad. Lo que hay que evitar es la formación de un Foro Económico y Social que esté compuesto por sólo tres sectores: trabajadores, empresarios y “distintos”, y que tampoco cumple con la consulta preceptiva antes de la toma de decisiones. Lo que nos lleva a pensar que realmente los gobiernos no han planteado, en la configuración inicial del órgano, un sentido más democrático que debería ser obligatoriamente dado al Foro mercosureño.

Una activa participación de los ciudadanos es un factor fundamental que podría asegurar el éxito y la humanización tanto del MERCOSUR como de otros procesos de integración en marcha. Por otra parte, entendemos que el proceso del MERCOSUR solamente podrá dar pasos adelante en la búsqueda de sociedades más justas para sus habitantes si la participación ciudadana es garantizada, y si la sociedad civil es capaz de desarrollar un constante monitoreo y seguimiento del proceso integrador, asegurando su transparencia y aportando al mismo la agenda del desarrollo social.

II. CREACIÓN DE INSTANCIAS DE APOYO AL FORO ECONOMICO Y SOCIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS: la formación de redes de cooperación entre los distintos sectores de las sociedades civiles nacionales

La formación del Foro Económico y Social del MERCOSUR debería llevar en consideración la composición de la representatividad de la sociedad civil⁶ en los más distintos sectores, como ya comentamos en líneas anteriores. Sin embargo, y para evitar el déficit democrático que supone un resultado desfavorable para el proceso de integración

⁶ El concepto de sociedad civil debe ser entendido como las organizaciones no gubernamentales, concretadas o no en módulos organizativos de carácter civil, bien como aquellas de contenido militar no belicoso.

analizado, creemos que se podrían crear y desarrollar redes⁷ de cooperación entre los diferentes sectores sociales existentes en los Estados miembros, originándose un espacio público apto para participar en el proceso de toma de decisiones mercosureñas.

De forma general, la participación de los ciudadanos en procesos de integración regional atiende al imperativo de satisfacer las lagunas democráticas que puedan originarse de la toma de decisiones puramente intergubernamental. Como el desarrollo en el proceso de integración está sometido a una esfera de actuación eminentemente estatal, los demás actores sociales se encuentran alejados de la cúspide decisional, lo que puede ocasionar un grave desequilibrio entre los intereses privados de cada Estado y los intereses de la sociedad como un todo.

Como ya se dio en otros procesos de integración, entre ellos el europeo, la articulación de un tejido institucional para responder a situaciones planteadas por el proceso de integración, exige que los actores se vean comprometidos a darle contenidos al mismo y de hecho favorezcan la construcción del proceso. Aun cuando esta relación no es lineal, como ya señalaran algunos estudios de teoría política de la integración, el cumplimiento de objetivos y la capacidad de generar respuestas en tanto espacio diferenciado, lleva a una aproximación de los actores de los distintos Estados.

Esta aproximación en el "spill-over" del proceso no es uniforme para los distintos círculos de influencia, como lo muestra el proceso MERCOSUR. Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecnoburocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales. En cambio, en el segundo círculo, solamente los parlamentos estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso. No puede decirse lo mismo de los partidos políticos y las centrales sindicales cuyas manifestaciones externas sin mayor compromiso o "defensivas", mostraron la poca prioridad que tuvo el tema para dichos actores en el inicio del proceso. Finalmente, en los que se refiere a los actores situados en el tercer círculo de influencia, no encontramos vinculación específica con los inicios del proceso a comienzos de la década. Estos grupos indican sin embargo, una participación creciente con la entrada del MERCOSUR a la etapa de la Unión Aduanera⁸.

Asimismo, la creciente inserción de los distintos sectores sociales en el proceso de toma de decisiones del MERCOSUR implica el fortalecimiento de una sociedad civil subregional, y garantiza una calidad democrática, legitimando las decisiones tomadas en el seno intergubernamental y comunitario. En dicho contexto, esta sociedad civil subregional se alimentaría de las dinámicas y eventos impulsados por el espacio e instituciones interestatales y transnacionales. No sólo porque sus interacciones van alimentando el terreno de disputa y confrontando significados y alcances, sino también porque los espacios, eventos, mecanismos, convenciones, etc. impulsados desde el espacio global interestatal está generando una rica institucionalidad que puede ser efectiva, más vasta y democrática, resultando en limitaciones de la posición hegemónica de la maquinaria estatal, y en un consiguiente incremento en la defensa de los derechos ciudadanos.

⁷ "Puede decirse que las redes, como concepto, vienen del ambiente y del discurso de la Informática, porque se consideran redes de intercambio de información permanente, de experiencias y conocimientos. Suele decirse que la red cuenta con mayor diversidad y amplitud de actuación que una federación, ya que su estructura es horizontal y su mayor énfasis está en la comunicación y en la flexibilidad de su acción. Se consideran instrumentos y mecanismos de integración para que las organizaciones den sus aportes, puedan ver qué pueden hacer juntas y cómo pueden mejorar. Su objetivo es compartir recursos, contactos, intercambiar información y buscar visibilidad pública." Méndez (1999:02).

⁸ Bizzozero y Grandi (1997).

La apropiación de esta nueva institucionalidad es un derecho y una responsabilidad de los movimientos sociales de corte transnacional, al permitir fortalecer un poder que confronte la soberanía de los estados para violar derechos ciudadanos dentro de sus fronteras nacionales, además de agregar un importante elemento en la toma de decisiones al determinar el grado, la calidad y la aplicación de las normas comunitarias.

Actualmente, la participación de los sectores sociales en las instancias decisorias mercosureñas está vinculada al FCES, especialmente formado por entidades sindicales, tanto patronales como de empleados, centrándose, por tanto, a los temas específicos del mundo laboral. Dentro del carácter individualizado asumido por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, puede existir una relativa preocupación hacia asuntos distintos del tema laboral, pero que no asumen una postura preactiva a favor de determinadas parcelas de la sociedad civil como el medioambiente⁹, las relaciones de género, el consumidor, las minorías étnicas, etc. La ampliación del debate y de la participación de organizaciones no gubernamentales ligadas a los derechos de la mujer o al medioambiente requiere, por parte de dichas organizaciones, una visión más preceptiva de cómo la integración puede interferir, positiva o negativamente, en los temas a ser abordados.

Otro ejemplo que podemos citar es la formación del MERCOCIUDADES, una red de cooperación entre los municipios y provincias de los Estados miembros del MERCOSUR, que cuenta con 138 ciudades horizontalmente integradas¹⁰, y que promueve la inserción de los gobiernos locales en el proceso de integración del Cono Sur, implicándoles como actores fundamentales en el desarrollo del mencionado proceso. Como se puede observar el art. 2 del Estatuto de la red MERCOCIUDADES, los objetivos principales de esta formación de un amplio espacio de debate a nivel local y subregional son los siguientes:

- * Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia.
- * Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.
- * Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades con el fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.

⁹ Es importante resaltar la reunión entre el Subgrupo de Trabajo n. 06 (Medioambiente) y algunas organizaciones no-gubernamentales como el CEDHA (Argentina) para tratar de temas relativos a la gobernabilidad ambiental. Esta reunión, según el Presidente de la CEDHA, puede ser considerada como un primer y novedoso esfuerzo desde la sociedad civil comprometida en la protección de los derechos humanos y el ambiente y los representantes del Subgrupo de Trabajo n° 6, para colaborar y trabajar en conjunto, en la medida de las posibilidades, y contribuir así a la gobernabilidad ambiental, en especial en el reconocimiento e implantación de los derechos de acceso a la información pública y la participación pública en cuestiones ambientales del MERCOSUR.

¹⁰ “Desde la VIII Cumbre de Asunción del 2002, MERCOCIUDADES impulsa una agenda centrada en la profundización de la integración a partir de la participación activa de los gobiernos locales. Cuestiones como la complementación productiva, la política de fronteras, y el examen de los marcos institucionales de acción de los gobiernos locales, han adquirido gran relevancia desde entonces. En la IX Cumbre de Montevideo de 2003, los jefes de gobierno de las ciudades centraron sus debates en torno al papel de las ciudades en el proceso de reactivación económica de la región. El Plan de Acción 2004 presenta cuatro ejes centrales: a) inclusión social e integración productiva (desarrollo de alianzas estratégicas); b) fortalecimiento institucional de la red (examen de la eficacia de la actual estructura); c) mejora de la visibilidad pública (comunicación, web, publicaciones); d) relacionamiento externo con otros actores internacionales (dimensión política del relacionamiento y cooperación internacional). Chasqueti (2004:48).

- * Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.
- * Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.
- * Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.
- * Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.
- * Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.
- * Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, el deporte y el turismo, entre otros.

La red MERCOCIUDADES, a pesar de formarse a partir de una red de ciudades y tener una característica esencialmente gubernamental, es una excelente muestra de como se puede crear una cooperación entre distintos gobiernos lo que, trasladado a la sociedad civil, podría resultar en un plexo de organizaciones sociales subregionales, cuyo principal objetivo sería aportar una mejora en la participación de los ciudadanos en el proceso decisional del MERCOSUR. Estas “redes” estarían divididas según los sectores más representativos de la sociedad civil en una primera fase, y posteriormente podría expandirse a todos los demás ámbitos civiles. De esta forma, podrían producir un aumento progresivo de la participación de los ciudadanos a través de foros regionales, específicos a cada área de actuación. Podrían ser creadas, en una primera etapa, redes de asociación de consumidores, del medioambiente, de relaciones de género, etc., que englobarían o desarrollarían las organizaciones locales, instándolas a promover un debate en torno a los temas de cada una de ellas, pero regionalizando el debate.

Podemos dar como ejemplo los derechos del consumidor. Existe en Brasil una asociación de protección a los consumidores, llamada Instituto de Defensa de los Consumidores – IDEC, en Argentina actúa la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina – ADECUA, en Uruguay la organización Consumidores y Usuarios Asociados – CUA y en Paraguay la Asociación de Usuarios y Consumidores de Paraguay – ASUCOP. La formación de una red mercosureña de protección al consumidor sería realizada a partir de la creación de una organización compuesta por la suma representativa de todas las asociaciones, institutos o consejos relativos al tema, pero conectados en un debate a nivel subregional. La “red” de protección a los consumidores del MERCOSUR tendría como finalidad el debate y la presentación de propuestas sobre los consumidores que serán llevadas al FCES, y que posteriormente, podrían ser transformadas en un informe elaborado por éste para ser remitido a las instituciones comunitarias con poder de decisión¹¹.

11 Tomamos como ejemplo empírico una red para la protección del consumidor porque, desde octubre de 2003, existe un Foro de los Consumidores del MERCOSUR, una organización formada a partir de la coordinación de organizaciones de consumidores del Cono Sur, que cuenta con una Presidencia *Pro Tempore*, que en su primer período fue asumida por la Organización "Consumidores y Usuarios Asociados" (CUA) de Uruguay, y con una Secretaría Técnica a cargo de la Oficina para América Latina y el Caribe de Consumers International. Entre los objetivos de este Foro se destaca el fortalecimiento de la presencia de la sociedad civil, asegurando una efectiva e igual participación de las organizaciones de consumidores, del mundo sindical y empresarial, potenciando los espacios ya existentes en la institucionalidad del MERCOSUR e influyendo en la creación de nuevas modalidades de participación ciudadana. En especial, se promoverá la participación activa y permanente de los consumidores en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, (FCES). Además se prevé que el Foro impulsará una mayor incidencia de las organizaciones frente a sus respectivos gobiernos y parlamentos con el fin de elaborar propuestas de interés para el conjunto de los consumidores y ciudadanos de la región, para ser acordadas en las instancias de decisión del MERCOSUR. Véase también la Declaración Presidencial de Derechos

Este sistema también podría ser aplicado a diversos sectores representativos de la sociedad civil, aplicándose una fórmula para elegir entidades vinculadas a cada uno de los sectores, y a partir de éstas y considerándose los cuatro Estados miembros, formar una red específica para cada tema o sector, difundiendo el debate y discusión de cómo la integración subregional afectaría y podría desarrollar las perspectivas para cada uno de ellos. La participación de la sociedad civil requiere cubrir un amplio espectro de la comunidad y considerar que en ella existen grupos de diversas capacidades y con variado acceso a los tomadores de decisiones. Dichos esfuerzos aumentan en el caso de los ámbitos regionales por multiplicarse los actores participantes.

La construcción de las MERCOREDES debería, además, considerar algunos elementos claves para el avance hacia una participación efectiva, transparente e igualitaria, tales como:

- Deben estar subordinadas a los principios generales del respeto a los derechos humanos, al fortalecimiento del acceso democrático a la participación y al control de su desarrollo por la sociedad civil en sus diversas instancias;
- Deben ser construidas sobre la base de satisfacer las necesidades de las personas y las comunidades, aprovechando para ello las potencialidades de las asociaciones, institutos, consejos, etc. nacionales;
- Deben garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la participación a todas las personas, eliminando las barreras existentes en relación a todas las formas de desigualdad social, en especial las de género, intergeneracionales, étnicas y de capacidades diferentes, asignando los recursos necesarios para lograr estos objetivos;
- Las redes mercosureñas, apoyadas por las nacionales, deben dirigirse hacia la formulación de políticas y estrategias que tomen en consideración la necesidad de desarrollar capacidades innovadoras, estimular la eficiencia de los mercados y fundamentalmente garantizar que las demandas sociales tengan adecuada respuesta;
- Fomentar y ampliar el desarrollo y el uso de redes interinstitucionales integradas para la generación y difusión de informaciones y propuestas sobre temas conexos (por ejemplo medio ambiente, biotecnología y recursos naturales);
- Promover acciones de divulgación, sensibilización y concienciación de la población sobre los beneficios y ventajas de participar en las redes, utilizando los canales de comunicación ya existentes, para ampliar el uso de las mismas;
- Establecer un observatorio regional para estudiar y analizar los impactos de las redes en las sociedades del MERCOSUR.

La incorporación de nuevos grupos que componen la sociedad civil, a través de los diferentes temas en los que están involucrados, conllevará la ampliación de la agenda del MERCOSUR, a partir de lo cual se liberarán fuerzas que presionarán sobre el eje del proceso, haciendo que éste se mueva de su mirada estrictamente económica hacia un horizonte más amplio de contacto entre los Estados Miembros.

El proceso de integración es un proceso político y tomará un rumbo determinado según los grupos (con sus propuestas e intereses) que participen en él. Este rumbo podrá tener una mayor o menor aceptación en la comunidad, podrá generar una mayor o menor indiferencia y podrá ser más o menos beneficioso para todos. Tal y como ha sido hasta ahora, la participación de la sociedad civil en el proceso es insuficiente para promover la aceptación, disminuir la indiferencia y generar beneficios para la comunidad ampliada del MERCOSUR. Los gobiernos y los grupos e intereses involucrados hasta ahora

en el proceso han dejado relegados varios temas y sectores en beneficio de otros, pero el avance del proceso de integración deberá resultar, forzosamente, en un aumento de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones mercosureñas.

La creación de redes en el ámbito del MERCOSUR podrá también suponer un acercamiento en las relaciones con la UE, ya que el Acuerdo Marco prevé la formación de redes de cooperación entre ambas regiones, con lo cual la participación de los ciudadanos en las MERCOREDES supondrían un valor añadido a las negociaciones con el proceso europeo, aunque debemos señalar que las redes eurolatinoamericanas, conforme el art. 11 del citado Acuerdo, se refieren básicamente a los operadores económicos.

Como bien manifiesta ROQUE (1997:04)

“Superar las fronteras nacionales, fortalecer lazos de solidaridad, compartir de la diversidad que agranda e inspira la cultura suramericana, esos son los grandes desafíos para una acción internacional coordinada entre las sociedades civiles del MERCOSUR. La integración vista por su aspecto más positivo, implica, necesariamente, en las posibilidades traídas por un intercambio político, económico y cultural que aproxime los pueblos y los ciudadanos. Solamente una estrecha cooperación entre las sociedades civiles producirá las condiciones para que la agenda social mercosureña sea ampliada para además de los intereses de las burocracias privadas y gubernamentales. Las conquistas alcanzadas por los procesos de democratización que hubieron barrido América Latina, en particular el Cono Sur, en las últimas décadas, tiene que ser reflejadas en los mecanismos de gestión del propio MERCOSUR. Más que nunca, en tiempos de globalización, se impone el desafío de pensar y actuar en todas las esferas: local, nacional, regional e internacional”.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS: el Foro Consultivo Económico y Social y las “redes” nacionales

De antemano, debemos analizar cómo se produjo, en una perspectiva histórica, la transformación “política” de la sociedad civil suramericana. La discusión sobre la participación de los latinoamericanos en el proceso decisorio público ha pasado por tres fases distintas: hasta los años 70/80, con la existencia de dictaduras en muchos Estados de la región no se hablaba de participación ciudadana y tampoco de democracia. Con el derrocamiento de los gobiernos totalitarios, comenzaba la etapa de la democracia semi-directa en algunos Estados (Brasil y Argentina, por ejemplo), hasta que a finales de los 80 y comienzos de los 90, se pasó a la democracia representativa, bajo la forma del sufragio universal y directo. Con el desarrollo del concepto democrático, se llega al nivel de la democracia participativa, que, lamentablemente no tiene una aplicación efectiva y consolidada en América Latina. Antes de avanzar hacia el análisis de la participación ciudadana, haremos un breve comentario sobre su imbricación con el espacio público.

La constitución del espacio público puede ser amenazada cuando se pierde el acceso directo a la esfera del sujeto público, con la consecuente pérdida de igualdad, pues la destitución de la ciudadanía (ya que el complejo sistema de participación se expresa no sólo por el sufragio sino por las innumerables manifestaciones populares) y la limitación de la esfera privada significa la privación de los derechos, ya que estos existen apenas en detrimento de

la pluralidad humana¹².

No se puede negar que el avance en los métodos promotores de una mayor participación social, aún no han alcanzado un nivel óptimo en los Estados del MERCOSUR que nos permita decir que hay, de manera efectiva y consolidada, una práctica reconocida que induzca el reforzamiento de la sociedad, con la consecuente inserción de ésta en el escenario público y estatal. Es verdad que se había determinado a partir de los 70, la diseminación de prácticas formales de una democracia liberal, es decir, elecciones libres, libertad de expresión y asociación, pluralidad de partidos, garantías constitucionales y reconocimiento de los derechos ciudadanos. Pero, en la misma proporción, las políticas neoliberales implantadas en la mayoría de los Estados suramericanos, establecieron la disminución de las conquistas generadas por el Estado de Bienestar, lo que ha conllevado al aumento en las desigualdades sociales, bajo la pérdida de la redistribución económica equitativa.

Por tanto, la capacidad más o menos igualitaria de refinar la selección de los mecanismos de participación real, requisito para un verdadero Estado democrático, ha sufrido una grave pérdida en sus bases materiales. Incluso ante la posibilidad de una intervención formal, muchos ciudadanos mercosureños se muestran desilusionados, viendo como se limitan las decisiones gubernamentales y la capacidad para solucionar las consecuencias de los modelos económicos implantados en la región

¿De qué forma se puede incrementar la participación de la sociedad civil en la esfera pública y consecuentemente en la toma de decisiones? No existe un paradigma único que pueda ser aplicado, indistintamente, a los Estados que conforman el continente, pero se pueden determinar algunos aspectos que estimularían la participación, tales como¹³:

- la expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general;
- el incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
- el instrumento de control ciudadano;
- el elemento para la satisfacción de necesidades básicas.

De acuerdo a estos cuatro grandes objetivos de la participación ciudadana en el ámbito de los asuntos de interés público, se puede distinguir el grado de influencia que tienen los usuarios o la comunidad sobre las políticas públicas y su administración, la cual puede ir desde una activa participación en la toma de decisiones hasta la acción no deliberativa ni decisoria de participar en políticas y programas, cuyos canales y modalidades están predefinidos, dejando poco espacio para proposiciones y ajustes por parte de los usuarios.

En dicho contexto, la implantación de “redes” nacionales de participación en la esfera pública podría propiciar la difusión de los principios de la integración subregional, contribuyendo a despertar un mayor interés de los ciudadanos para los temas vinculados al proyecto de integración mercosureño.

En general, la principal atribución de las redes nacionales para la participación ciudadana en el proceso de integración del Cono Sur sería promover la transmisión y difusión de los valores y normas comunitarios, creando un sustrato social permanente de discusión y debate, y propiciando, por consiguiente, un fortalecimiento en el ámbito de la democracia participativa en la subregión. Además, avalarían las decisiones tomadas de manera intergubernamental o comunitaria, como forma de garantizar un valor añadido al proceso de

¹² Fedozzi (2000:55).

¹³ Los aspectos aquí determinados fueron inicialmente descritos por Mujica, Jiménez y Sanhueza (2003).

toma de decisiones en el MERCOSUR. Las redes nacionales o transnacionales llevarían al FCES los debates y propuestas considerados como prioritarios por los ciudadanos, añadiendo al proceso de integración una faceta más democrática, anclada en la participación activa de los principales destinatarios del proceso, y facilitando, al mismo tiempo, la interacción dinámica entre los distintos niveles y grados de los actores sociales¹⁴.

Así, una vez implantada la democracia representativa en la región, después de largos años de dictaduras y gobiernos totalitarios, los Estados del MERCOSUR deberán volcarse en aumentar la participación de los ciudadanos en el ámbito político y estatal, sobre todo, en lo que se refiere a la toma de decisiones públicas. Los procesos de integración son una excelente oportunidad para que la conciencia ciudadana despierte y se promueva la inserción que la sociedad civil merece y desea, sin la cual, la concentración de poder y riquezas seguirá manteniéndose en las manos de unos pocos privilegiados.

El perfil de debilidad democrática presentado por Latinoamérica en general, y por Suramérica en particular, puede ser amenizado cuando se logre un autentico involucramiento de los ciudadanos en la esfera pública. En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de incorporar una mayor cantidad de ciudadanos para poder satisfacer los intereses de carácter público, creándose espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como objetivo la inclusión de los derechos de los ciudadanos en el orden del día de los gobiernos de la región¹⁵.

IV. CONCLUSIONES FINALES

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas es el instrumento más importante de la democracia participativa, y puede ser logrado a través del diálogo entre la sociedad y las instituciones competentes para la toma y ejecución de las decisiones. En la Unión Europea, por ejemplo, los ciudadanos reprochan su ineficiencia y la falta de transparencia que limita todos los actos adoptados por las instituciones comunitarias. Esta crisis, en la opinión de Briesch (2004:02), “podría poner en tela de juicio no sólo las estructuras comunitarias, sino también los fundamentos del modelo social, en detrimento de los valores que sustentan la unificación europea: reconciliación, democracia, solidaridad, justicia, paz, unidad y libertad.” En efecto, la desconfianza o la falta de interés de los ciudadanos hacia el proceso de integración europeo pueden conllevar a la falta de legitimidad necesaria para lograr los objetivos diseñados para la UE.

En América Latina, el tema aún no ha conocido grandes avances. Hay experiencias exitosas como el presupuesto participativo en Brasil y en Bolivia, las asociaciones ciudadanas en Argentina o los Consejos Sociales en México, la promoción de la cultura cívica en Bogotá, entre otras, pero lo que se siente es un debilitamiento de la democracia, atestiguado por el último estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre América Latina¹⁶, donde los latinoamericanos se muestran mayoritariamente dispuestos a aceptar un gobierno autoritario si éste les resuelve sus problemas económicos. Es una situación alarmante que no hace más que resaltar la fragilidad de los sistemas democráticos en la región. ¿Cómo podemos hablar de participación ciudadana si no hay siquiera la confianza suficiente en los gobiernos de la región? Debido

¹⁴ Las redes podrían funcionar como un Comité de Regiones, buscando la participación de estas áreas en el proceso de integración subregional, a través del esquema asociación local → asociación regional → red nacional → FCES.

¹⁵ Mata Diz (2005:545).

¹⁶ El documento integral puede ser consultado en <http://democracia.undp.org/Default.asp>.

justamente a esta debilidad, los latinoamericanos, principalmente aquellos que participan en procesos de integración subregionales, deben centrarse en las múltiples formas de participación ciudadana que se está diseñando actualmente. Es indudable que la idea básica de la democracia (la de que el gobierno debe ser elegido libremente por el pueblo y rendirle cuentas a éste) se está haciendo realidad en la región de una manera nunca antes vista en América Latina; pero no se puede negar la realidad, aún subsiste una debilidad institucional así como tentaciones autoritarias, la participación ciudadana es escasa y restringida, y los problemas sociales y la inestabilidad económica representan un riesgo para estas nuevas, y por ende, frágiles democracias.

El desarrollo de la democracia, y la consiguiente participación ciudadana, está íntimamente vinculado a la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos. Y los sistemas de integración puedan ser la fórmula que asegure el derecho de los ciudadanos a una verdadera democracia, suministrando un grado permanente de asociación que les permita una total interacción con el proceso de toma de decisiones en el ámbito público. Los procesos de integración pueden, además, proporcionar un intercambio continuado de experiencias que puedan realmente hacer efectiva la democracia participativa en las regiones latinoamericanas. La desigualdad y la exclusión social vivenciada, en mayor o menor grado, por todos los países latinoamericanos no puede ser excusa para la inestabilidad política y la falta de participación. Al contrario, debe ser encarada como una de las razones necesarias para acercar los ciudadanos a las decisiones públicas. La opción contra la ausencia de la participación de la sociedad civil es el fortalecimiento, autonomía y complementariedad entre los Estados y las sociedades. Y no hay mecanismo mejor para promover esta complementariedad que los procesos de integración, en sus más variadas formas.

BIBLIOGRAFIA

Bizzozero, Lincoln y Grandi, Jorge. Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional, en *Integración y Comercio*, año 01, n. 03. BID/INTAL, Buenos Aires, 1997.

Briesch, Roger. La democracia participativa, para luchar contra la crisis de confianza europea, en *Informativo del Comité Económico y Social*, Bruselas, marzo 2004.

Chasqueti, Daniel. MERCOCIUDADES: un actor emergente en el escenario internacional, en *Ábaco*, n. 41-42, CICEES, España, 2004.

Di Pietro, Luis. La dimensión social del MERCOSUR. Recorrido institucional y perspectivas, en *Revista Observatorio Social*, n. 12, Buenos Aires, noviembre 2003.

Geneyro, Rodolfo R. *Aportes para un debate: la reformulación del MERCOSUR*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Serie Documentos Sindicales, Montevideo, 1999, p. 42, disponible también en versión electrónica en <http://library.fes.de/fulltext/buenos/uruguay/00863.htm#3>, 15.12.2003.

José Robles, Alberto. Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR, en *Revista Pistas*, n. 08. Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires, diciembre 2002.

Mata Diz, Jamile Bergamaschine. "Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: el reforzamiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional", en *El diálogo entre los Pueblos y las Culturas en el marco de las relaciones Eurolatinoamericanas*. Carlos F. Molina del Pozo y Andrés Faiña Medín (ed.). Ed. Dijusa, Madrid, 2005.

Méndez, Charo. *Reflexionando sobre consolidación de organizaciones cúpulas de la*

Sociedad Civil. International Journal of Not-for-Profit Law, Volume I, n. 03. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Washington, DC, marzo 1999.

Mujica, Pedro, Jiménez, Mónica y Sanhueza, Andrea. *Participación ciudadana y cohesión social*. Seminario Cohesión Social en América Latina y Caribe. Bruselas, junio de 2003 (mimeo).

Roque, Atila. *A Agenda Social e o Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Informe disponible en <http://www.fed.org.br/mercosul/informes/atira4.htm>, 21/01/00, 23.10.2003.

Weiss, Zeze. Hacia la construcción de una Agenda Social para el MERCOSUR. Seminario realizado por el Banco Mundial para el Cono Sur, Angra dos Reis, Brasil, 22.10.2003 (mimeo).

Reseña bibliográfica

Prof. MS. Jamile Bergamaschine Mata Diz: Profesora de la Universidad Federal de Viçosa-MG/Brasil; Directora del Departamento de Derecho (1999-2001); Master en Instituciones y Políticas de la Unión Europea (UCJC, Madrid, 2005). Autora de varios capítulos de libros y libros, además de una veintena de artículos científicos publicados en revistas nacionales e internacionales, entre los cuales se destaca: Derechos Fundamentales y Libertades Públicas: marco esencial para la democracia participativa, en la obra La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?, organizado por Rosa M^a Piñon Antillón, Ed. ECSA-Eón, México, 2004. Las relaciones entre La Unión Europea y América Latina: el fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional. Ed. Dijusa, Madrid, 2005; Doctoranda en Derecho Público de la UAH.

Dirección: Universidad Federal de Viçosa – Departamento de Derecho. Av. PH Rolfs, s/n, Campus Universitario – Viçosa, Minas Gerais, Brasil
E-mail: jmatadiz@ono.com