

## Mercosur. Participación ciudadana en el proceso de Integración.

## Mercosur. Citizen participation in the process integration.

**Paola Larghi**

Licenciada en Ciencias Sociales

CISP

Maestrante Programa FLACSO-Cuba

[pablita2@yahoo.com](mailto:pablita2@yahoo.com)

**Fecha de enviado:** 22/04/2013

**Fecha de aprobado:** 22/04/2013

---

**RESUMEN:** Análisis realizado solamente a partir de documentos donde se subraya que una integración regional como el Mercosur debería ser vista como una contribución al desarrollo de la propia sociedad de los países y donde los ciudadanos aporten en las definiciones de las prioridades. Se realiza una valoración desde una dimensión social en estrecha vinculación con la participación ciudadana y la aplicación de políticas para resolver problemas sociales concretos. En este sentido ¿los mecanismos de participación existentes en el Mercosur son suficientes para hablar de una integración de ciudadanos? La participación de la sociedad civil no es el único insumo para la construcción de un proceso de integración regional efectivo y democrático, pero es fundamental para su sustentabilidad. Ninguna política regional podrá ser viable si no hay una apropiación por parte de los ciudadanos

**PALABRAS CLAVE:** Mercosur, Participación, Sociedad Civil, Procesos de Integración Regional, América Latina.

**ABSTRACT:** Analysis only from documents which emphasizes that regional integration and Mercosur should be seen as a contribution to the development of self and society in the countries where citizens contribute to the definition of priorities. The value is obtained from a social dimension closely linked to public participation and implementation of policies to address specific social problems. In this sense does the existing mechanisms of participation in Mercosur are sufficient to discuss the integration of citizens? The participation of civil society is not the only input for the construction of a process of regional integration effective and democratic, but it is essential for sustainability. No regional policy may be feasible if there is ownership by citizens

**KEYWORDS:** Mercosur, participation, civil society, process of regional integration, Latin America.

La premisa de este trabajo es que la participación social es un eje temático central de los procesos de integración.

Si se entiende la participación social como una realidad que agrega posibilidades, reflexiones y miradas al proceso, sin el aporte y la mirada de la sociedad civil o del ciudadano común, los procesos de integración regional corren el riesgo de perder legitimidad ciudadana.

Desde la creación del Mercosur, la sociedad civil organizada ha venido buscando abrir espacios de seguimiento, participación e incidencia del proceso de integración regional. Tarea compleja debido a las limitantes que el modelo institucional actual del bloque presenta pero también a las propias dificultades que supone el abordaje de temas aparentemente alejados de las agendas cotidianas de las organizaciones sociales o de los problemas del ciudadano común.

El Mercado Común del Sur -MERCOSUR- está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay (suspendida actualmente), la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. (En la cumbre celebrada en Brasilia, Bolivia suscribió una carta formal de adhesión al Mercosur, uno de los pasos previos para tornarse Estado parte del bloque, mientras Ecuador indicó que tomará una decisión en 2013)

*“Los Estados que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.”*

Los **Objetivos** conforme el artículo 1ro del Tratado de Asunción, tratado constitutivo del bloque, prevén:

1. La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
2. el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comercial regionales e internacionales;
3. la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
4. el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”<sup>1</sup>

#### **Los Principales Hitos son:**

**1991-** Tratado de Asunción: Constitución del MERCOSUR

**1994-** Protocolo de OuroPreto: Define la Estructura Institucional del MERCOSUR

**1998-** Protocolo de Ushuaia: Sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile

**2002-** Protocolo de Olivos: Solución de Controversias en el MERCOSUR

**2004-** Fondo para La Convergencia Estructural del MERCOSUR: Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

**2005-** Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR: Creación del Parlamento del MERCOSUR

**2006-** Protocolo de Adhesión de Venezuela: Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR

**2011-** Protocolo De Montevideo: Sobre Compromiso Con La Democracia En el MERCOSUR (Ushuaia II)

**2012-**Protocolo de Adhesión de Bolivia: Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR

### ¿Cómo se origina el Mercosur?

El Mercosur comenzó a surgir en 1986 cuando se suscribió el Protocolo de integración y Complementación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil. A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Cuatro años más tarde, tras los respectivos cambios de gobierno en Argentina y Brasil, esos acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991 se originó el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción.

El Mercosur actual tiene un PBI de 3,3 billones de dólares, lo que representa el 82,3% del PBI total de toda Sudamérica. Cubre un territorio de casi 13 millones de kilómetros cuadrados y cuenta con más de 270 millones de habitantes (cerca del 70% de América del Sur). Siete de cada diez sudamericanos son ciudadanos del Mercosur. La consolidación del Mercosur permite el libre comercio y la libre circulación de personas.

La economía del bloque es muy diversa, posee las tres ciudades más ricas, extensas y pobladas de Sudamérica; São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro.

El Mercosur marca un cambio de la tendencia histórica en la región. Hasta mediados de la década del ochenta, los países se habían mantenido aislados entre sí; las conexiones físicas eran escasas y el intercambio comercial se mantenía en un mínimo. Durante la larga etapa de desarrollo industrial local (la llamada

Industrialización Substitutiva de Importaciones, o ISI) se reforzó el aislamiento en la medida en que cada país buscó integrar en su seno una estructura industrial que fuera lo más diversificada posible, sin aceptar la posibilidad efectiva de integración regional.

Las relaciones comerciales ni siquiera llegaban a incorporar ciertos productos donde alguna de esas naciones contaba con ventajas comparativas naturales en relación a las otras (Brasil exportaba café y bananas a la Argentina, pero importaba poco o nada de trigo desde allí). La escasez de tráfico marítimo entre los dos países se reflejaba en costos mayores de transporte. La suma de ineficiencias impedía aumentar las cargas y ganar las economías de escala necesarias para rebajar los costos.

Esos fenómenos provocaban que el intercambio de productos, que debía ocurrir casi naturalmente entre las naciones de la región, quedara limitado. Las causas de fondo deben buscarse en definitiva, en la decisión de cada una de dar prioridad a las relaciones comerciales y financieras con las naciones más desarrolladas.

A mediados de la década del ochenta, varios aspectos decisivos contribuyeron al cambio de esas actitudes oficiales. Una causa derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis de la década del ochenta, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito de los centros y la necesidad objetiva de modificar esas relaciones.

Fue evidente que la integración podría ayudar a renegociar esas deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. La crisis de la deuda actuó como un acelerador del proceso de integración, aunque se fue esfumando a posteriori.

Otro aspecto del impacto de esa misma crisis fue que evidenció las dificultades de forjar una economía industrial sólida en un ámbito nacional limitado. La ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. Cambios

en las tecnologías y en la lógica productiva contribuyeron en ampliar la reflexión sobre los beneficios de una economía de escala a nivel global. El bloque ofrece una nueva perspectiva de despliegue productivo

Determinante para el éxito del proceso fueron las condiciones políticas. En la década del ochenta, los cuatro países miembros iniciales vivían la transición a una nueva democracia, luego de largos períodos de dictaduras militares, esto impulsó a sus respectivos líderes políticos (en especial, Argentina y Brasil) a buscar en los acuerdos un amparo contra una potencial recaída en los recurrentes golpes de estado. Los convenios de integración buscaron eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista en el pasado. La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera y reforzaban el sistema de gobierno civil en el Cono Sur.

El Tratado de Asunción definió que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros.

La realización de grandes obras inter-regionales como oleoductos y gasoductos, redes de transmisión de energía eléctrica, se pudieron emprender gracias a un clima propicio entre países vecinos. En el mismo tiempo la democracia como forma de gobierno, puede garantizar que no habrá cambios sorpresivos en la conducta de los gobiernos. El funcionamiento adecuado de los mercados necesita, como condición necesaria pero no suficiente, la seguridad jurídica propia de esos convenios. El proceso de integración se fue nutriendo de la actividad económica (inversiones, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, acuerdos de cooperación entre empresas, tendencias a crear filiales comerciales en los otros países...) que a su vez se fomentaba del proceso político y contribuía a forjar nuevos avances de éste en un fenómeno espontáneo de retroalimentación.

## Estructura

El diseño institucional del MERCOSUR fue implantado por el Protocolo de Ouro Preto, donde se establecieron formalmente la Secretaría administrativa, la Comisión Parlamentaria Conjunta (sustituta por el Parlamento del MERCOSUR en el 2006, que es el órgano, por excelencia, representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes), el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) y los órganos decisorios del Mercosur integrados por funcionarios gubernamentales:

- el Consejo del Mercado Común (CMC): es el órgano superior del Mercosur. Le corresponde la conducción política del mismo, así como la toma de decisiones que aseguren el cumplimiento de los plazos y objetivos para su constitución definitiva. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores de los estados parte, que deben reunirse al menos una vez al año
- el Grupo Mercado Común (GMC): es el órgano ejecutivo del Mercosur, debe velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo y está coordinado por los ministros de Relaciones Exteriores. De ese dependen organismos como Subgrupos de Trabajo, reuniones Especializadas, Grupos ad Hoc, Comités etc.
- la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

## Participación de la sociedad Civil

Desde la creación del Mercosur, la sociedad civil organizada ha venido buscando abrir espacios de seguimiento, participación e incidencia en el proceso de integración regional.

A través de un análisis de la literatura disponible se presenta a continuación una breve reseña crítica de los principales espacios de participación que la sociedad civil organizada ha aprovechado o ha ido logrando dentro de la institucionalidad del Mercosur.

Una real integración regional debe ser inclusiva de la heterogeneidad y complejidad de la sociedad actual, con multiplicidad de actores, voces y visiones diferentes que configura la demanda por otro Mercosur.

El esfuerzo de gestión debería estar dirigido a generar mayores espacios de diálogo e interconexión entre los diferentes movimientos sociales y actores políticos donde existe un escaso reconocimiento mutuo. Las redes y los foros de la sociedad civil tienen un rol cada vez más importante, que es el de articular esta diversidad y esta capacidad distinta que tienen los actores de la sociedad civil de contribuir a un mismo objetivo.

La acción de los movimientos y organizaciones sociales en lo regional y global trasciende los contenidos y contextos nacionales, impulsan derechos, ciudadanías múltiples y en expansión, que transforman los antagonismos nacionales en solidaridades sectoriales, creando acercamientos que son embriones de una ciudadanía regional.

La sociedad civil de la región a pesar del déficit democrático que caracteriza al Mercosur y los limitados espacios de participación, ha ido tomando contacto con los problemas y las oportunidades que surgen en el proceso de integración, y diversos sectores han llevado a cabo acciones para lograr que el proyecto regional cumpla con objetivos de *“mejorar las condiciones de vida”* de las personas a través del *“desarrollo económico con justicia social”*<sup>2</sup>, como afirma el Tratado de Asunción. Una de las mayores fortalezas de la sociedad civil es constituir espacios articuladores de visiones compartidas, que van conformando identidades colectivas.

Sin embargo, es necesario tener presente que los niveles de participación social logrados, sobre todo en la toma de decisiones fundamentales para la marcha del proceso de integración del Mercosur, son todavía muy limitados.

### **Análisis de los principales espacios de participación existentes**

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

Esbozamos los principales mecanismos/ espacios de participación formal de la sociedad civil en el Mercosur.

### **El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)**

Es *«un organismo de representación de los sectores económicos y sociales de los países del Mercosur, representados por organizaciones de empresarios y trabajadores y organizaciones de la sociedad civil de los cuatro países»*. Se constituye en 1994 con el Protocolo de Ouro Preto, que en conjunto con su Anexo completan el Tratado de Asunción en lo que se refiere a la estructura institucional, atribuciones específicas de los órganos y sistema de adopción de decisiones. A nivel regional, la estructura del FCES la componen el Plenario (órgano máximo que debe reunirse por lo menos una vez por semestre), la Secretaría Permanente, las áreas temáticas y los órganos de asesoramiento. El FCES está compuesto por las Secciones Nacionales, una por cada país, integradas por tres sectores o grupos: empresarios, trabajadores sindicalizados y el denominado *«Sector Diverso»*, compuesto por cooperativas, ONG, consumidores, profesionales liberales, etcétera. Estas Secciones Nacionales tienen autonomía organizativa y pueden definir independientemente y conforme a sus particularidades, los sectores económicos y



sociales que las integren, así como su forma de funcionamiento, exigiéndose que estos sean lo más representativos y de ámbito nacional. Las principales atribuciones del FCES son pronunciarse en el ámbito de su competencia emitiendo recomendaciones, proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración, contribuir para que la sociedad civil tenga una mayor participación en el proceso de integración regional, entre otras. El FCES es de consulta preceptiva para algunos temas relacionados con el Instituto Social del Mercosur. Las 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. Son elevadas directamente al Grupo Mercado Común (GMC) y deben ser tomadas por consenso, con la presencia de todas las Secciones Nacionales.

Muchas son las críticas sobre el funcionamiento del FCES por la escasa incidencia en los asuntos regionales y por qué no es visualizado como una instancia real de participación de la sociedad civil.

### **Las Reuniones Especializadas**

Una serie de actores sociales regionales han encontrado su ámbito de participación en el proceso de integración regional, fortaleciéndose como actores sectoriales, a partir del mecanismo de las Reuniones Especializadas.

Las Reuniones Especializadas fueron creadas por el Consejo del Mercado Común (CMC) a partir de 1991, con el objetivo de tratar temas no incluidos en los subGrupos de Trabajo (SGT) establecidos por el Tratado de Asunción. Son órganos auxiliares y asesores del GMC que funcionan por medio de la realización de reuniones periódicas. La mayoría de estas Reuniones Especializadas hacen dos reuniones por año, coincidiendo con cada Presidencia Pro Témpore, aunque algunas se reúnen con mayor frecuencia y otras una sola vez al año. Las Reuniones Especializadas se organizan a través

de Secciones Nacionales que se constituyen en cada país miembro del Tratado. En algunos casos esas Secciones Nacionales se limitan a una Coordinación Nacional ejercida por la autoridad gubernamental; en otros, son integradas por representantes gubernamentales y del sector de la sociedad civil que corresponde al campo de actuación específico. La composición plural de las Secciones Nacionales en algunas reuniones es equitativa entre el sector público y el privado, en otras predomina la representación del poder público.

El vínculo entre las Reuniones Especializadas y el GMC se produce en la presentación de un Plan de Trabajo anual o bianual a ser aprobado y un informe o conjunto de recomendaciones aprobadas por el plenario de la Reunión Especializada.

En resumen, las Reuniones Especializadas son un espacio de diálogo político, un ámbito de participación y propuesta, y un órgano del GMC al cual asesoran sobre temas específicos de su competencia. Con el curso del tiempo se han ido creando Reuniones Especializadas para Ciencia y Tecnología; Turismo; Drogas; Municipios e Intendencias; Promoción Comercial; Cine y Audiovisual; Cooperativas; Mujer; y Agricultura Familiar.

Las Reuniones Especializadas son valoradas como instancias donde participan otros componentes de los gobiernos más vinculados a las políticas (productivas, sociales, culturales) y menos a las cancillerías. Ello las transforma en potenciales instrumentos que habiliten la elaboración de agendas y políticas regionales en los temas que las ocupan. Las Reuniones Especializadas tienen un bajo poder decisorio y una fuerte fragilidad institucional (cesan cuando los gobiernos así lo disponen).

Su estructura y diseño presenta potencialidades. Atienden temas concretos que dinamizan las organizaciones e instituciones que participan en ellas. Son espacios que habilitan el intercambio de políticas y generación de estas desde una construcción regional. Pero si no

generan resultados en la práctica, no cuentan con recursos para su funcionamiento y no trascienden la fase de intercambio, se agotarán.

### **El Parlamento del Mercosur (Parlasur)**

Se crea en el 2007 *“como órgano de representación de sus pueblos”*<sup>3</sup> independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del Mercosur. Su creación rescata el valor de la política en el proceso regional respecto a los asuntos comerciales y genera un espacio para la participación de la ciudadanía en los asuntos regionales y un ámbito plural para el debate político.

El Parlamento se reúne en Sesión Ordinaria al menos una vez por mes. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones son públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado. Cada Parlamentario o Parlamentaria de los Estados Partes del bloque tiene derecho a voz y derecho a un voto.

El Parlasur cuenta con Comisiones Permanentes, Temporarias y Especiales. El Parlamento dispone con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos y de Secretarías que funcionan con carácter permanente en la sede del Parlamento. Desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (segundo mandato) los parlamentarios han sido elegidos por los ciudadanos el año anterior por voto directo, universal y secreto. Durante este periodo el Parlamento debe elaborar un mecanismo electoral para realizar las elecciones de parlamentarios del Mercosur, simultáneamente en todos los países, que se denomina Día del Mercosur Ciudadano (artículo 6, inciso 4). El mecanismo debe ser enviado al Consejo del Mercado Común para su aprobación. Durante 2014 deben realizarse las primeras elecciones simultáneas de parlamentarios del Mercosur.

El Mercosur es un proceso en construcción y un modelo en discusión, como también están en disputa los modelos de desarrollo y de democracia. Es necesario construir espacios de

convergencia entre la sociedad civil organizada, los partidos políticos y gobiernos. El Parlamento puede ser un excelente instrumento para viabilizar esa convergencia, por su mayor cercanía con los ciudadanos, por la legitimidad política que le confiere su condición de electo y su grado de representatividad.

### **El Instituto Social del Mercosur (ISM)**

Órgano de carácter técnico, creado en el 2007 y en plenas funciones (con su equipo completo) desde el 2011, con el objetivo de contribuir a la promoción de un diseño participativo de políticas sociales regionales que superen las asimetrías a través de mecanismos de cooperación horizontal. El ISM pretende ser un instrumento técnico que acompañe el desarrollo de proyectos, programas y políticas para la inclusión social, promueva el intercambio de experiencias y brinde acompañamiento técnico a la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, concretado a través de procesos de comunicación, articulación de saberes y participación social.

El Instituto es técnico-político y está al servicio de los Estados partes, para colaborar con cada uno de ellos en la profundización de sus propias políticas sociales

### **Mercociudades**

Mercociudades es la red que reúne a las Alcaldías, Intendencias Municipales y Prefecturas de los centros urbanos del Mercosur. Fue creada en el 1995 en Asunción, en la Primera Cumbre de Alcaldes de Mercociudades, en la que participaron Asunción, Buenos Aires, Brasilia, Montevideo, Córdoba, La Plata, Rosario, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro y Salvador. Posteriormente se integraron a la red un número muy importante de ciudades de los estados del Mercosur. En la actualidad Mercociudades es parte de la institucionalidad del Mercosur, dentro del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). El

contenido social y cultural de su participación en el proceso de integración favorece un nuevo estilo de ejercicio de gobierno local, democrático y descentralizado y es un espacio privilegiado de participación para la sociedad civil.

*El Programa Somos Mercosur* es una iniciativa de la Presidencia Pro Témpore de Uruguay en el Mercosur (2005) y que los demás gobiernos asumieron y continuaron plenamente.

El objetivo principal es involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, fortaleciendo al Mercosur ciudadano, para avanzar en la construcción de la ciudadanía regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan formular demandas y participar de los procesos decisorios del Mercosur.

Es una plataforma de acción, con una dinámica abierta a la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones representativas, un programa de actuaciones sociales, políticas y culturales y sin duda constituye un aporte democratizador, que facilita una mayor apropiación del proceso de integración por parte de las organizaciones sociales de la región.

La coordinación de Somos Mercosur está compuesta por Puntos Focales, uno por cada gobierno que son coordinadores nacionales que delinean conjuntamente la agenda de acción y diálogo para cada semestre. Muy relacionado con Somos Mercosur está la realización de las Cumbres Sociales en paralelo a las Cumbres de Presidentes del Mercosur.

El Programa Somos Mercosur es principalmente visualizado como una buena iniciativa de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos.

Permitió revelar una gran diversidad de iniciativas y actores de la sociedad civil que se venían ocupando de los temas regionales. La ampliación de la agenda y los actores facilitó la creación de las Cumbres Sociales. De otra parte no todos los gobiernos han asumido con la misma fuerza esta idea y esto se refleja en sus prácticas y en la articulación del programa con

la sociedad civil en cada país. Somos Mercosur no tiene una participación clara en la institucionalidad del bloque y por ende se puede dismantelar cuando los gobiernos así lo dispongan.

### **Cumbres Sociales**

Realizadas desde 2006, las Cumbres son el principal espacio de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil del Mercosur. Creadas para expandir y fortalecer la participación social en el proceso de integración regional, reúnen a representantes de gobiernos, parlamentos, centrales sindicales, confederaciones de la agricultura familiar, pastorales sociales, cooperativas, organizaciones de pequeños y medianos empresarios y entidades que tratan de la economía solidaria, los derechos humanos, las mujeres, la juventud, el medio ambiente, la salud y la educación, entre otros temas. Estas voces múltiples han acercado el proceso de integración a los desafíos afrontados por los pueblos del Mercosur. Además de posibilitar la transparencia (los debates son transmitido en vivo), la difusión de informaciones y el intercambio de experiencias sobre las políticas sociales desarrolladas por los países del Bloque, la Cumbre es uno de los principales espacios de formulación de la política de integración deseada por la sociedad civil sin embargo hay muchas inquietudes sobre su real incidencia en el proceso de integración. Los resultados de los talleres temáticos son sintetizados para la redacción de la Declaración Final, que se entrega a los Jefes de Estado en el acto de cierre de la Cumbre.

En la última cumbre de Brasilia hubo un debate dedicado a los mecanismos de participación social en el Mercosur para profundizar cuáles instrumentos encuentra la sociedad civil para participar hoy, directa e indirectamente, de los espacios de poder del Mercosur, reflexionar sobre el papel que ejerce el Parlamento del Mercosur (Parlasur) en este sentido. También se debatieron cuáles otras estructuras de poder tienen que ser fortalecidas,



reformadas o creadas para garantizar una participación directa más amplia y efectiva.

El mismo mecanismo de la Cumbre Social se ha fortalecido como espacio de participación social capaz de orientar la actuación del Mercosur desde la primera edición en 2006 pero ¿es posible ampliar aún más el alcance y la diversidad de las organizaciones que participan de ella? ¿Es deseable hacerla más vinculante con la estructura de toma de decisiones del Bloque? ¿Cómo superar los riesgos de cooptación de la sociedad civil por los Estados?

*“Las Cumbres Sociales son un hito fundamental en el proceso de integración regional. No se puede profundizar, ni se puede consolidar ningún proceso de integración regional sin la participación de los actores sociales, de la ciudadanía organizada. Es preciso que exista un vínculo mucho más fuerte entre las demandas, sugerencias y protestas que surgen de las Cumbres Sociales hacia la cumbre de los jefes de Estado”<sup>4</sup>*

En la Cumbre de Brasilia se reafirmó la necesidad de disponer de un marco más institucionalizado para lograr estos objetivos. Las Cumbres Sociales son visualizadas como un avance cualitativo y político que permitió generar un espacio de diálogo entre articulaciones de la sociedad civil, y entre éstas y los gobiernos. Pero a juicio de la mayoría las Cumbres Sociales como instrumento deben ser revisadas debido a que existe el peligro de que se vuelvan rutinarias.

Son espacios que han otorgado a los actores sociales una visibilidad con la que no contaban previamente, han permitido el conocimiento y el intercambio de agendas y propuestas, han demostrado la vitalidad y pluralidad del Mercosur social, y han facilitado el diálogo con representantes de los gobiernos e institucionalidad regional. Todo esto constituye un avance cualitativo de real significación. Sin embargo, se corre el riesgo de debilitar la potencialidad política de las Cumbres, manteniendo un formato

que muestra signos de agotamiento además no tienen ninguna vinculación establecida con el proceso decisorio del Mercosur. Son costosas e implican un proceso de elaboración que supera las posibilidades reales de organizaciones y, a veces, de hasta los gobiernos para poder implementarlas.

## Conclusiones

Una primera reflexión sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de integración es si es posible que la sociedad civil organizada se involucre en un proceso de integración en cuyo diseño no ha sido tomada en cuenta. De hecho en el origen institucional del Mercosur se pensó en una integración meramente económica, pero en la realidad el proceso despertó expectativas que fueron más allá de sus propósitos iniciales y se ha ido transformando en algo que marca un punto de inflexión en la historia de América Latina y donde la sociedad civil tiene que estar incluida y debe adoptar una postura más propensa a la coparticipación en la búsqueda de soluciones y propuestas.

La participación de los actores sociales no tiene por qué darse sólo a través de las estructuras oficiales de participación pero el desafío es trascender la fase de acompañamiento y consulta para lograr la participación y la incidencia real de los movimientos en la discusión del modelo de desarrollo regional en construcción.

Uno de los puntos clave que emerge del breve análisis realizado es que los órganos donde participa la sociedad civil no tienen más que un mero carácter recomendatorio/propositivo, lo que queda subordinado a la voluntad de los órganos de representación intergubernamental.

A partir de las consideraciones anteriores se hace evidente que es necesario profundizar en las estrategias que promuevan la participación de la sociedad civil en varios ámbitos: reforzar los espacios y estructuras que han mostrado o

tienen más potencial, ampliar y diferenciar la participación de organización de la sociedad civil; aumentar la transparencia y el acceso a la información, fundamental para que los canales de participación y toda la institucionalidad ganen en eficacia y credibilidad; introducir en la agenda una reflexión amplia sobre los modelos de desarrollo y el proceso de integración regional.

Parece imprescindible crear condiciones para usar efectivamente las vías y canales de participación en la institucionalidad del Mercosur. Hemos visto que la sociedad civil ha logrado construir espacios de participación pero con baja capacidad de incidencia, interconexión entre estos y en base a agendas sectoriales muy focalizadas. Esto impide alcanzar una visión más global y estratégica que apunte a plantear e impulsar iniciativas concretas apoyadas por toda la sociedad civil del Mercosur.

Cualquier esfuerzo para aumentar el nivel de incidencia de la ciudadanía debe de integrar una participación a lo largo de todo el proceso de decisiones y no solamente ex post.

Considero que las cumbres sociales son instrumentos que facilitan la incorporación de una pluralidad de culturas y miradas al dialogo. La participación de una amplia gama de actores del campo popular y social han podido aportar a este diálogo: representantes sindicales, militantes políticos, pueblos originarios, mujeres, migrantes, jóvenes, asociaciones redes de la sociedad civil, ambientalistas, académicos e intelectuales, docentes, artistas, funcionarios. En los documentos síntesis de las cumbres aparece entre los principales ejes que vertebran el conjunto de aportes una mirada profunda y sistémica de la participación, que apunta a renovar las formas democráticas actuales y a profundizarlas. Participar significa a la vez dialogar en diversidades, construir representaciones comunes que transforman en retorno las miradas particulares, pero también establecer colectivamente prioridades y agendas, implementar y evaluar la acción colectiva y las políticas públicas.

Esta aspiración a una democracia profundizada mediante amplias modalidades participativas se refleja en distintos planteamientos en las comisiones: impulsar el Parlamento del Mercosur e institucionalizar la participación de la sociedad civil.

Por último, aparece todavía carente la vinculación del ciudadano común con el proceso de integración. Una de las causas pueden ser las carencias comunicacionales que existen sobre las cuestiones del Mercosur pero trasciende esto. Supone una sensibilización para ver la importancia de lo regional en lo cotidiano de las personas. Implica construir un nuevo concepto de ciudadanía, promoviendo su ampliación y profundización bajo un paradigma de derechos humanos universales, con un enfoque de ciudadanía activa, no reducido únicamente a la dimensión de ciudadano-elector. En el imaginario del ciudadano común, el Mercosur es asunto de los gobiernos. La propia sociedad civil involucrada en el proceso de integración no ha logrado transmitir una visión más completa e integral, haciendo conocer toda la riqueza y pluralidad del entramado social regional

#### Notas:

1. Secretaria del Mercosur: <http://www.Mercosur.int>
2. Tratado de Asunción del Mercosur en <http://www.Mercosur.int>
3. Parlasur: <http://www.parlamentodelmercosur.org>
4. Documentos de síntesis de las Comisiones (2012). Cumbre de Brasilia

#### Bibliografía:

- Aguerre María Julia, Balbis Jorge y Sarachu Juan José. (2004). La sociedad civil en el Mercosur. Guía de Actores. Montevideo: Programa Mercosur Social y Solidario.
- Alemaný Cecilia y Leandro Beatriz. (2006). Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) (2009). El Mercosur ciudadano, Retos para una nueva institucionalidad, Uruguay.

Documentos de síntesis de las Comisiones (2012).  
Cumbre de Brasilia.

La sociedad civil se manifiesta. Las Cumbres y sus  
propuestas (2008). Documento preliminar.

Schvarzer, Jorge. (2001). El Mercosur: un bloque  
económico con objetivos a precisar. En: De  
Sierra Gerónimo (com.). *Los rostros del  
Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo  
societal*. Buenos Aires: CLACSO.

[www.mecosur.rau.edu.uy](http://www.mecosur.rau.edu.uy)

[www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

[www.mercosur.coop/recm](http://www.mercosur.coop/recm)

[www.Mercosur.int](http://www.Mercosur.int)

[www.mercosur.org](http://www.mercosur.org).

[www.mercosursocialsolidario.org](http://www.mercosursocialsolidario.org).

[www.observatoriomercosur.org](http://www.observatoriomercosur.org)

[www.parlamentodelmercursosur.org](http://www.parlamentodelmercursosur.org)

[www.redculturalmercursosur.org](http://www.redculturalmercursosur.org)

[www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)

[www.somosmercursosur.org](http://www.somosmercursosur.org)