



Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016

Cecilia Alemany

I. Introducción y análisis de contexto

En noviembre de 2006 se publicaba, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” - Serie Análisis y Propuestas (FESUR) de Alemany y Leandro. Las autoras realizaron un diagnóstico en base a entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil y una serie de propuestas desde su experiencia en la sociedad civil en el caso de Alemany, habiendo integrado en el pasado la delegación nacional del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) – Sección Uruguay por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) entre otras plataformas de participación,

y desde su experiencia convocando a la sociedad civil por parte del gobierno de Brasil en el caso de Leandro, quien a su vez pasó a ser una de las primeras promotoras, entre otros actores, de la iniciativa “Somos MERCOSUR”. Este capítulo es una revisión de una de las autoras de aquel Documento de Trabajo publicado por FESUR, poniendo en perspectiva aquellas propuestas 10 años después, con el fin de revisar su vigencia o posibles adaptaciones con una mirada prospectiva¹.

Como señala Kaldor el contenido sustantivo de la democracia implica la influencia de la ciudadanía en decisiones que afectan a sus vidas (Kaldor, 2003:146). En el marco de la globalización y la regionalización muchas decisiones que históricamente se daban en el seno del Estado-Nación pasan a espacios inter-estatales de negociación y concesiones permanentes. Las construcciones de visiones colectivas más allá de los nacionalismos en el siglo XX estaban fuertemente marcadas por la pertenencia a partidos políticos o la ubicación en Occidente o el sur enfrentando la descolonización en buena parte del planeta y se construía en torno a hitos como el holocausto o Hiroshima en lo que Kaldor retoma como “comunidad imaginada” y las articulaciones regionales o internacionales se daban en torno al binomio guerra-paz y la tensión capitalismo - comunismo y fascismo - democracia o república.

En el siglo XXI a nivel global hay serios riesgos de que el binomio guerra-paz sea el eje de construcción de alianzas, políticas, bloques, esto tarde o temprano tendrá algún nivel de influencia sobre la política exterior de los países del MERCOSUR y la agenda exterior del propio bloque. A fines de 2015 e inicios de 2016, con una reacción digna del siglo pasado, parecería que la comunidad internacional repite los errores del pasado, ya que nuevamente la seguridad global se contrapone con el sostenimiento de los derechos humanos y la ley humanitaria (Kaldor, 2003:205). Cuando la llamada seguridad global justifica el no cumplimiento de las normas internacionales, el derecho al intervencionismo y la guerra, y la erosión de los derechos civiles y políticos nacionales en países donde las democracias se consideraban consolidadas, las opiniones públicas se dividen. En algunos casos justifican la intervención, la guerra o la erosión de derechos, mientras que otros grupos ven con impotencia cómo la construcción de derechos e instituciones nacionales y multilaterales se perforan rápidamente luego de años de construcción institucional.

Construir instituciones democráticas a nivel nacional, regional o multilateral es un proceso muy lento y lleno de resistencias, porque por definición reducen el unilateralismo o la concentración de poder, aumentan la rendición de cuentas, y la instalación de reglas del juego que den garantías a todas las partes. Construir instituciones democráticas afecta a los grupos de interés o las potencias regionales e internacionales que suelen hacer uso de su poder o medios de ejercicio del poder sin restricciones y que por definición prefieren que las normas acordadas fuera de sus fronteras sean débiles o ni siquiera se apliquen o entren en vigor, dejando muchas veces aún más expuestos a los países o grupos de menor peso relativo.

Generar las instituciones o los mecanismos de participación ciudadana no implica necesariamente que se utilicen, ni que los actores estatales o no estatales se apropien de esos espacios y construyan ciudadanía o institucionalidad. En general, los procesos de integración regional en América Latina, se han caracterizado por construir la institucionalidad primero, aunque insuficiente o ineficiente en muchos casos, antes de que surja la demanda ciudadana o de algún sector en particular de la sociedad o el mercado. Esto implica el desafío de hacer relevantes procesos intergubernamentales de cara a sus ciudadanías que en muchos casos perciben más rápido los riesgos o impactos negativos de la integración que los impactos positivos o alternativas de largo plazo que podrían generarse por la integración y la coordinación de políticas.

Es más, en muchos casos, la construcción de instituciones regionales así como las internacionales tiende a generar una dinámica auto-referida, que pocas veces se abre a la mirada ajena o ciudadana que la desconoce y los recursos humanos y financieros de las instituciones inter-gubernamentales muchas veces terminan focalizándose en la justificación permanente de su existencia y el mantenimiento de sus propias lógicas, intereses o mecanismos de coordinación *per se*, perdiendo la perspectiva de su contribución al crecimiento y al comercio en pos de un desarrollo común.

Las instituciones inter-gubernamentales de la región reflejan la calidad institucional y la calidad de gobernanza y visión de los países que las componen. Parece difícil pensar que el conjunto, en el que sigue existiendo una alta tensión entre el nacionalismo y la potencial cons-

trucción de supranacionalidad aún utópica para unos y resistida por otros, sea más evolucionado, transparente y eficiente que las partes que lo componen. Las instituciones regionales de las que se dotan los países reflejan la voluntad política de éstos y suelen ser el mínimo común denominador al que se llega con la menor cantidad de recursos posibles. Muchas veces no tienen el foco en ser una plataforma de desarrollo o construcción de ciudadanía a pesar de sendas declaraciones presidenciales en ese sentido. En el caso del MERCOSUR, parecería lo contrario, cuanto más enérgicas las declaraciones presidenciales sobre las demás dimensiones de la integración que necesariamente deben complementar la agenda comercial, menor el efecto tractor de la integración real y la concatenación de intereses económicos o avances hacia la complementariedad productiva a escala regional.

Se podría afirmar que las instituciones regionales formales de participación de los actores estatales se han diseñado anticipando la demanda, mientras que las instituciones regionales de participación formal de actores no estatales se han ido construyendo poco a poco respondiendo a la demanda de estos actores, como una concesión de los gobiernos ante esas presiones.

Desde principios de los años 2000 las autoras llamaban por el reconocimiento de la dimensión social, política y cultural del MERCOSUR que desde entonces se han posicionado tanto a través de nuevas instituciones (como el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR o la Unidad de Apoyo a la Participación Social entre otras). A mediados de la década del 10' si bien se nota un avance en este sentido en el discurso y la institucionalidad, aún no se ha logrado una legitimización del proceso en su conjunto que despierte interés de la ciudadanía en sentido amplio, y los recursos financieros existentes para la participación siguen siendo limitados, erráticos, y por ende impredecibles.

La participación de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto en los procesos de integración regional y en las negociaciones internacionales se ha ampliado y redimensionado en los últimos 15 años. Las formas de participación de actores no estatales en las decisiones regionales o internacionales, sin embargo, no han variado demasiado y son en su mayoría variaciones de arreglos institucionales que permiten la consulta, el encuentro y la articulación y hasta la formulación de

propuestas y normativa, pero que tienen aún un muy bajo impacto en la toma de posiciones y decisiones regionales o internacionales.

En los espacios donde se logra mayor participación de actores no tradicionales de la negociación regional o internacional siguen siendo espacios consultivos, y cuando se trata de espacios donde hay mayores márgenes de influencia o co-decisión, son instancias o foros creados para agendas muy específicas o sectoriales, donde la participación de tal o cual sector de la sociedad es prácticamente indispensable para el logro de objetivos comunes.

En 2016, el MERCOSUR cumple 25 años, y si bien se han creado nuevos foros, ampliado funciones en los existentes y han aumentado los foros de participación de la sociedad civil tanto en el MERCOSUR como en otros procesos de integración de la región (analizados exhaustivamente en esta publicación por otros/as autores/as), su incidencia en la toma de decisiones y negociaciones más duras sigue siendo muy limitada. A inicios de 2016 la construcción de ciudadanía con perspectiva regional sigue siendo compleja y débil en comparación con la efervescencia social que se vivía en 2006 en pleno proceso de movilización regional y global más allá de los procesos oficiales, que se retroalimentaba en muchos casos del empuje que en esa época marcaba el Foro Social Mundial y los diferentes movimientos sociales que lo dinamizaron desde sus inicios.

Si bien existieron siempre tensiones entre los grupos consolidados como *insiders* del proceso de integración regional y los *outsiders*, que desde afuera cuestionaban la participación como una forma de legitimización de las decisiones en las que no se participaba realmente, en los hechos la efervescencia de campañas en contra de los tratados de libre comercio, el ALCA, y a favor de otros procesos políticos regionales como el ALBA, daban un dinamismo y una visibilidad mucho mayor de la agenda regional como tractor de construcción de ciudadanía regional. Hoy esas dinámicas se encuentran por diversas razones (nacionales, regionales y globales) bastante desgastadas y por ende la efervescencia social dentro y fuera del sistema de integración regional se ha perdido.

La mística política y de alta movilización social que se daba en la región a principios de los años 2000 se desinfló, y por ende la presión por participar de las decisiones regionales disminuyó fuertemente. En 2016, el contexto bajó los incentivos para participar a nivel regional, la

demanda por participación se redujo, y el interés de la ciudadanía por los avances y desafíos de la agenda regional es limitado.

Parte del desafío a futuro pasa por reposicionar la agenda regional como una agenda en la que se ponen en juego las estrategias de desarrollo e inclusión de los propios países, validar sus mecanismos aún opacos de toma de decisiones, y atraer la atención de la sociedad en su conjunto y los grupos de sociedad civil, más allá de sus agendas sectoriales específicas que en los hechos son las que han sobrevivido al estancamiento generalizado del MERCOSUR en los últimos años.

De alguna manera, la existencia de cada vez más foros regionales cuyas complementariedades aún no son claras para todas las partes, y el hecho de que las negociaciones clave en inversiones, comercio y financiamiento del desarrollo con terceros como el caso de China, se han dado a nivel bilateral y sin ninguna participación ciudadana, han reducido las presiones para modernizar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y participación ciudadana del MERCOSUR. Paradójicamente, esa parece ser la situación y quizás se debe a la falta de acceso a la información, pero en abstracto se podría pensar que esta situación podría haber generado más presión a nivel nacional por transparencia y participación, pero no fue así.

Las dinámicas internas de polarización socio-política en algunos países del bloque (Argentina y Venezuela), la crisis del gobierno Dilma en Brasil y casos de corrupción en pleno debate, y la necesidad de los países de menor tamaño relativo (Paraguay y Uruguay) de mantener sus niveles de desarrollo o crecimiento económico y las mejoras en sus indicadores sociales a pesar de su percepción de que los socios mayores les dieron la espalda, han tenido a cada país, sus burocracias y sus sociedades civiles enfocados fronteras adentro en gran medida.

II. Revisión de los conceptos y los escenarios

II.1. *Revisión de los conceptos de base*

Al revisar las definiciones de base de Alemany y Leandro (2006) en torno a la sociedad civil y la participación en el MERCOSUR, se man-

tienen los siguientes conceptos propuestos por las autoras:

- una definición amplia de la sociedad civil es una opción que se reafirma ya que permite concebir la incidencia y la participación ciudadana de la forma lo más diversa e incluyente posible.

La definición que plantean Alemany y Leandro comprende a: organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas (Alemany y Leandro, 2006:7).

- la legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, ya que a pesar de las limitaciones existentes y de la crisis del sistema partidario, los órganos legislativos son los espacios de representación de la ciudadanía en general. La legitimidad de las organizaciones sociales pasa por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y pasa por particularidades de las «constituencias» (grupos de referencia o de base de los movimientos sociales y redes, o beneficiarios para el caso de las ONG por ejemplo) que justifican su existencia (Alemany y Leandro, 2006:8).

- no se debe confundir acceso a la información, transparencia, diálogo, consulta, con participación. Sino que se conciben como condiciones necesarias cada una de la que le sigue, donde la participación contiene a las demás, y representan un ciclo de menos a más por el que han transitado diversas experiencias de participación. Por lo que, se reafirma que una visión *integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales* (Alemany y Leandro, 2003:10).

- a nivel regional la transparencia en la toma de decisiones sigue siendo muy débil. Los informes de la Secretaria del MERCOSUR

siguen siendo secretos 10 años después, así como la mayor parte de los anexos de toda negociación clave tanto de la agenda interna como de la agenda externa del MERCOSUR y de las negociaciones bilaterales de los Estados miembro con terceros (ej. negociaciones y acuerdos vigentes con China).

- la institucionalización de la participación ciudadana es clave, reconociendo que se deben de abrir diferentes canales y alternativas para la participación desde la lógica en torno a las Cumbres (hoy consolidadas como Cumbres Sociales que se empezaron a discutir de cara a Brasilia ese año y como corolario ampliado de las Cumbres Sindicales que se venían celebrando desde hacía varios años) hasta los foros específicos como las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

- 10 años después se mantiene y quizás agrava la afirmación de que “no se puede separar la reflexión de la legitimidad y efectividad de la participación de la sociedad civil y su institucionalización de los demás dilemas del MERCOSUR relacionados con su fragilidad institucional y con las prácticas discrecionales de los países socios”. De cara a desafíos de gobernabilidad que ha enfrentado la región en este periodo, como plantea Kaldor, y aunque parezca obvio es importante resaltar que “todos los conceptos modernos de sociedad civil comparten el presupuesto de que la base de la sociedad civil es el estado de derecho que incumbe tanto a los gobernantes como a los gobernados” (Kaldor, 2003:50).

- Se reafirma que “no sería viable proponer homogeneizar mecanismos nacionales de consulta a la sociedad civil, aunque podría ser interesante que aquellos países del MERCOSUR que no cuentan con estos espacios aprendan de la experiencia de los vecinos y consideren el potencial de estas iniciativas” (Alemany y Leandro, 2003:22). En este sentido, una de las cancillerías que al momento de elaboración del Documento aparecía como una de las más rezagadas en la materia, la de Uruguay, ha tenido un avance aunque menor, convocando a un espacio de diálogo con algunos actores de la sociedad civil local, aunque aún no se ha institucionalizado y funciona de alguna forma fuera de la estructura de la Cancillería ya que se cita desde el Programa Somos MERCOSUR, y no es claro el criterio para la participación ni los mecanismos de incorporación de

los aportes de la sociedad civil al posicionamiento del gobierno en el seno del MERCOSUR, no es clara su forma de funcionamiento, ni se ha dado publicación previa ni posterior de sus debates o avances.

- El tema de la *accountability* o rendición de cuentas de los representantes de los gobiernos por un lado, y de los «representantes» de la sociedad civil por otro, sigue siendo un tema clave que deberá abordarse en algún momento si se pretende dar mayor legitimidad al MERCOSUR, y a los órganos de la sociedad civil. Sin embargo, pasaron 10 años y nadie ha sensibilizado a la opinión pública sobre esta dimensión ni parece ser de interés de los actores clave hacerlo en el corto o mediano plazo.

Por todo lo señalado anteriormente, las debilidades del esquema de participación en el MERCOSUR (de los órganos y espacios de participación existentes), que se señalaron en 2006, se mantienen en las dimensiones de:

representación y membresía;
funcionamiento;
articulación;
visibilidad/transparencia/legitimidad; y
sostenibilidad.

Sin embargo, en esta revisión se podría relativizar:

a) el efecto tractor que tiene la consolidación de espacios formales de participación más amplios como se proponía en 2006, ya que en este contexto de baja demanda de participación, “la constitución de la sociedad civil no puede derivar de un proyecto formal. Es el resultado de un proceso más que de un contrato: un proceso que, al menos en parte, proviene de presiones públicas” (Kaldor, 2003:43).

b) el enfoque demasiado optimista en torno a escenarios posibles de participación ciudadana, siendo 10 años después claramente utópico el escenario de “MERCOSUR ciudadano” que se analiza a continuación.

c) la importancia que los gobiernos le darían, o podrían dar a la participación ciudadana en los procesos de integración regional o negociación internacional. A principios de los 2000 parecía que la efervescencia social era ineludible, pero 10 años después la agenda regional y la participación ciudadana no se han priorizado como se esperaba en el Documento de Alemany y Leandro. El enfoque evolutivo que caracterizó el análisis de las autoras, no se dio en términos absolutos, sino que hubo retrocesos en varios frentes y algunos avances en otros. Los avances que han significado las Cumbres Sociales, la maduración y consolidación de algunas Reuniones Especializadas como la de Agricultura Familiar, la evolución del Programa MERCOSUR liderado por las 4 cancillerías en un inicio y su enlentecimiento en los últimos años, y por último la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social son avances importantes. Esta última no se analiza en profundidad en este artículo pero seguramente podría arrojar otras reflexiones en la materia si se analizara en profundidad ya que se enfocó más en la formación, sensibilización y movilización de actores sociales que en la participación efectiva de los mismos en la toma de resoluciones o decisiones de los órganos regionales.

II.2. Revisión de los escenarios propuestos

En 2006 las autoras plantearon 3 escenarios simplificados del MERCOSUR a futuro como condicionantes de cómo podría evolucionar la participación ciudadana en el bloque, entendiendo que no se puede concibir la maduración de los mecanismos de participación aisladamente de la maduración o evolución del bloque en sí mismo, y que hay en general una linealidad entre mayor centralidad y dinamismo del bloque y la agenda oficial y mayor movilización social o presión por la participación. Los 3 escenarios planteados eran de un MERCOSUR estancado, un MERCOSUR fortalecido y un MERCOSUR debilitado y se delinearon esquemáticamente las características de cada uno que se retoman en la tabla N° 1.

Tabla N° 1:
Escenarios simplificados para el MERCOSUR
propuestos en 2006 por Alemany – Leandro

Escenarios simplificados para el MERCOSUR propuestos en 2006 por Alemany – Leandro:	Breve descripción
MERCOSUR estancado	El MERCOSUR sigue siendo una alternativa de desarrollo de los países de la región pero en los hechos predominan los conflictos, y cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional.
MERCOSUR fortalecido	<p>Este es el escenario de un MERCOSUR Social y Productivo, con mayor complementariedad, aumento del comercio intra-regional, políticas energéticas comunes y proyectos de infraestructura, con políticas redistributivas y mayor integración social y cultural entre los países miembros y dentro de los países.</p> <p>Este escenario tiene básicamente dos variaciones:</p> <p>b1. el MERCOSUR se fortalece en el proceso de construcción de la UNASUR como procesos complementarios, y colabora fuertemente con los países de la CAN (hacia una posible fusión bajo UNASUR o MERCOSUR) y los miembros asociados participan cada vez más activamente en las decisiones del MERCOSUR.</p> <p>b2. el MERCOSUR se fortalece como principal espacio de integración económica, comercial y política de sus miembros plenos, independientemente de los demás procesos regionales.</p>
MERCOSUR debilitado	<p>En este escenario la inoperancia del MERCOSUR lo ha hecho caer por su propio peso, las normas aprobadas a nivel regional no se integran por los países miembros, la ciudadanía no puede circular libremente en la región ni ve los supuestos beneficios de la integración regional.</p> <p>Se fortalecen las visiones de autonomía y el camino propio, los socios pequeños firman Tratados de promoción de inversiones o Libre Comercio con los Estados Unidos, y las negociaciones con la UE se estancan.</p>

En retrospectiva en el periodo 2006-2016 se puede afirmar que el escenario que tuvo lugar en los hechos fue una combinación del MERCOSUR estancado con el debilitado, donde aparecen algunos tímidos elementos del fortalecido en cuanto a rol de la UNASUR como plataforma política pero que no redundan en fortalecimiento del MERCOSUR al menos no al 2016.

Si se toman los elementos que describen aquellos escenarios, y se revisa qué pasó en estos 10 años y las percepciones existentes a la fecha, se puede afirmar que en este periodo:

- El MERCOSUR no se fortalece en este período pero se afirma como alternativa de integración económica, aunque debilitada en relación a su fase de impulso económico-comercial del periodo 1991 - 1999, vis-à-vis de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que se posiciona como una plataforma de concertación política más amplia que el primero;
- las normas aprobadas a nivel regional no siempre se internalizan en los países miembros, aunque la ciudadanía puede circular cada vez más libremente en la región, esta afirmación no es cierta para bienes y servicios;
- en cuanto a la agenda externa, las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE) han estado estancadas en estos diez años, aunque empiezan a retomarse en 2015;
- se puede hasta afirmar que en gran medida cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional, los acuerdos bilaterales con China y negociaciones bilaterales con EE.UU son una prueba de ello;
- la agenda de complementariedad productiva que fue fuerte en el período 2003-2006 se diluyó y sigue siendo una agenda pendiente, que hoy podría retomarse en torno a la articulación de cadenas regionales o globales de valor regionales inclusivas. Sin embargo, el análisis de políticas de fomento de la competitividad, productividad e innovación sigue siendo muy nacionalista y restrictivo en este sentido. Se está lejos de lograr enfoques regionales de construcción de valor, innovación y competitividad y las políticas nacionales en estos frentes aún no integran enfoques colaborativos con los vecinos.

El ejercicio de escenarios de Alemany y Leandro integraba 5 escenarios posibles para la participación ciudadana que a su vez estaban atados a los 3 escenarios esquemáticos señalados para el MERCOSUR, que se resumen en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2:
Escenarios de participación ciudadana en el MERCOSUR
propuestos en 2006 por Alemany – Leandro

Escenarios de participación ciudadana	Supone un MERCOSUR...
1. Escenario reduccionista: el arca de Noé	<p>Este escenario es el más reduccionista y parte de la premisa de optar por un espacio único de participación de la sociedad civil a nivel regional o un espacio donde se concentraría todo lo «social». Aunque esta solución homogénea puede ser tentadora no parecería que por esta vía se pueda reflejar la complejidad de actores y espacios existentes. Por otro lado la dimensión de lo social puede identificarse en todos los temas de la agenda regional por lo que la alternativa de un solo espacio para «lo social» no se correspondería con una visión integral de la integración.</p>
2. Escenario de statu quo: la Torre de Babel	<p>Este escenario puede darse en las dinámicas de MERCOSUR estancado y MERCOSUR debilitado, pero no es viable en un MERCOSUR fortalecido ya que aumentaría las deficiencias del esquema de participación actual, y no sería viable acordar estrategias de desarrollo regional y subregional sin una participación más amplia de todos los sectores afectados.</p>

<p>3. Escenario de statu quo plus</p>	<p>Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia. Este escenario es una variación del anterior, ya que se mantienen los espacios existentes, pero en vez de seguir fomentando la Torre de Babel institucional se promueven algunas de las siguientes líneas de acción para la reingeniería:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. regular aquellos espacios en los que no hay reglamentos y actualizarlos cuando existen; b. redefinir los criterios de representación ya asumidos; c. acordar mecanismos de <i>accountability</i> y transparencia; d. ampliar la membresía de los espacios existentes; e. desarrollar mecanismos de coordinación de los espacios existentes; f. fortalecer el rol de los espacios existentes en el seno del MERCOSUR y su articulación con los espacios de toma de decisiones a nivel regional.
<p>4. Escenario asambleísta: plenario/cumbre social</p>	<p>Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia.</p>
<p>5. Escenario de nueva ingeniería: MERCOSUR ciudadano</p>	<p>El «MERCOSUR Ciudadano» solo parece viable al mediano o largo plazo, y solo es posible en un marco de MERCOSUR fortalecido.</p>

En retrospectiva analizando el periodo 2006-2016 se puede afirmar que se cumplió el escenario 4 de Cumbre Social, y se mantuvieron elementos del escenario 2 de *statu quo* Torre de Babel junto a algunas innovaciones que se pueden asociar al escenario 3 de *statu quo plus*. El escenario 4 asambleísta de plenario o cumbre social, se dio con la consolidación y mantenimiento de las Cumbres Sociales, y en esa medida es un avance importante en la medida que fortalece el espacio de encuentro y debate público, amplía la participación y genera instancias de concertación entre actores sociales de cara a las Cumbres. Queda pendiente un análisis en perspectiva aquí de su nivel de influencia,

formal en relación a los contenidos de las declaraciones presidenciales, e informal en relación a una incidencia real más allá de las declaraciones en términos de integración en la normativa regional y nacional en los casos en los que no se incorpora automáticamente, y luego de impacto real en las políticas nacionales.

En cuanto a las medidas que se proponían como parte del escenario 3 de *statu quo plus* como son pocos los avances en relación a la lista de propuestas, se puede decir que se acerca mucho al escenario 2 de *statu quo*: Torre de Babel, se destaca la creación de algunas instituciones como la Unidad de Apoyo a la Participación Social aunque sería fundamental profundizar el análisis de su impacto, así como su limitada capacidad de operar en un MERCOSUR debilitado o estancado. Como se señala anteriormente, esta Unidad se enfocó en el apoyo para la formación de capacidades y movilización de actores sociales, en su mayoría de trayectoria local, que se fueron sensibilizando y movilizando en torno a los temas de agenda regional común. Sin embargo, de forma muy simplificadora se puede afirmar, si bien estos esfuerzos tienen un valor en sí mismos en términos de construcción de ciudadanía y sensibilidad social regional, no se tradujeron en mecanismos efectivos de incidencia en los órganos regionales, sus resoluciones y decisiones.

Posiblemente de haber un relanzamiento de la agenda regional en 2017 si fuera el caso, las instituciones creadas en este período (incluido el Parlamento del MERCOSUR) podrían encontrar eco ciudadano y ampliar su impacto y legitimidad, así como su incidencia en la toma de decisiones de los órganos decisorios del bloque.

Finalmente, el escenario 5 de una nueva ingeniería y un MERCOSUR ciudadano sigue siendo un escenario de largo plazo ya que no se dio en estos 10 años y parecería que aún falta un impulso fuerte que renueve compromisos de los Estados miembro por la integración regional profunda por un lado, y por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana por otro lado. La agenda de transparencia y rendición de cuentas no se ha posicionado como una agenda de construcción de bienes públicos regionales en el MERCOSUR, pero está en la palestra pública en 2016 a nivel nacional en muchos de los países de la región. Ya sea por los casos de corrupción que muestran problemas estructurales del financiamiento de la política, los partidos políticos y sus campañas, o por el uso de los recursos públicos o cargos de poder

para el tráfico de influencias o el lavado de dinero. El descontento ciudadano generalizado ante constataciones de estas prácticas de forma estructural en varios países del bloque ha implicado movilizaciones y en algunos países se están dando juicios varios en pleno proceso. A esto se suma que la situación institucional en Venezuela se deteriora aún más en 2016 y su tratamiento regional e internacional, no pasa por los canales tradicionales del MERCOSUR sino que se está provocando un posicionamiento regional desde la OEA, lo que de alguna manera fragiliza la institucionalidad del MERCOSUR indirectamente.

III. Revisión de las propuestas de participación ciudadana regional con un enfoque prospectivo

En cuanto a las propuestas realizadas en 2006, se mantiene la visión aunque no materializada por la falta de avances o dinamismo del propio bloque, de que el escenario deseable de largo plazo debería de ser el de la construcción de una nueva ingeniería que refleje la diversidad social de la región y que permita el uso de las nuevas tecnologías y desarrollos de participación social ya ampliamente difundidos a nivel global. El MERCOSUR ciudadano sigue siendo la utopía a construir, no solamente con el foco en el contrato o las instituciones que importan, sino con el claro objetivo de retomar el proceso de integración y movilización social como una dimensión del fortalecimiento de las democracias, y vice-versa.

El Mercosur ciudadano o nueva ingeniería: revisitado (aunque casi intacto):

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

Esta nueva ingeniería supone un cambio de lógica en la forma de construir la participación ciudadana, donde en vez de conformar las

representaciones por Secciones Nacionales se conformaría por Sectores. De hecho en la lógica de Sección Nacional no hay espacio para aquellas organizaciones que tienen naturaleza regional o subregional, que si llegan a participar hacen un paso atrás al desmembrarse en sus composiciones o Secciones Nacionales.

Por ejemplo podría pensarse en los siguientes sectores:

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

También puede considerarse la posibilidad de subdividir este sector en cuatro sectores diferentes:

- *organizaciones de derechos de las mujeres, igualdad de género, movimiento LGBTI.*
- *organizaciones de comunidades indígenas o pueblos originarios;*
- *organizaciones afrodescendientes;*
- *ONGs, centros, redes, academia.*

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

No se podría aceptar que formalmente uno u otro sector tenga más peso en la toma de decisiones tal como sucede en la actualidad, ya que

de hecho los actores tienen pesos diferenciados pero la institucionalidad no puede promover esa diferenciación sino al contrario debería promover la igualdad de oportunidad de acceso a la participación.

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

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

En perspectiva, y de forma muy esquemática y por lo tanto incompleta o simplista, hoy los modos de participación en el MERCOSUR se pueden ordenar en torno a los siguientes formatos que parece que aún reflejan una lógica del siglo XX y no llegan a dar el salto al siglo XXI:

Movilización, formación y popularización: se puede afirmar que en la combinación de las Cumbres Sociales y la Unidad de Apoyo a la Participación Social se dan dos espacios importantes y novedosos de este periodo para la movilización, la formación y popularización de la agenda técnica – política del MERCOSUR. Otros programas o proyectos en el pasado contribuyeron en ese sentido pero fuera de la estructura formal del MERCOSUR.

Asambleísmo: consolidado desde la segunda mitad de los años 2000 a través de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, con posibles áreas de mejora como en todos los casos. Sin embargo, se mantiene una importante fragilidad de base que implica la falta de acceso a información estratégica que se mantiene a pesar del paso de los años, y que no ha evolucionado hacia un mecanismo ni de información abierta

ni a mecanismos parciales de debriefing a sociedad civil por parte de autoridades regionales o responsables nacionales ante el MERCOSUR.

Corporativismo: principal foro de representación y participación, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), ha evolucionado muy lentamente en los últimos 15 años. Muchos de sus representantes pasaron largos períodos representando a sus sectores por lo que desarrollaron altas capacidades de lobby en este ámbito, cada Sección Nacional evolucionó según la madurez y apertura de sus miembros iniciales, y la dinámica poco alentadora del MERCOSUR que no aprovechó a ese Foro como un espacio de legitimación y consulta, fue desdibujando el rol que el Foro había jugado en su primera época y que podría jugar como espacio de representación de sectores de la sociedad. Sigue siendo un espacio que puede ser el germen de una ingeniería más sofisticada y abierta en términos del MERCOSURciudadano de largo plazo.

Promoción de agendas focalizadas o sectoriales no corporativas: en el seno de las Reuniones Especializadas, por naturaleza para-estatales donde los actores de la sociedad civil participan en pie de igualdad con los actores públicos involucrados. Comparten agenda e intereses sectoriales (cooperativas, agricultura familiar que de alguna manera se podrían catalogar dentro de la categoría corporativa también) o focalizados en torno a una agenda. La dinámica de estas reuniones especializadas ha estado muy marcada por los liderazgos de actores públicos de referencia y la disponibilidad de recursos para la movilización de sus miembros y otros actores clave de estos sectores en torno a sus agendas, la realización de estudios o propuestas de políticas a nivel nacional en coordinación regional, y la realización de foros regionales y participación en las Cumbres del MERCOSUR.

Propuestas para un análisis más profundo: Para un análisis más profundo sobre el estado de avance o debilidad de los foros de participación existentes y aquellos actores que mantienen una agenda de acción y/o incidencia a nivel regional, e identificar posibles hojas de ruta para el fortalecimiento del escenario deseable del MERCOSUR Ciudadano, asumiendo que estamos entre el escenario 2 de *statu quo*: Torre de Babel y el escenario 3 de *statu quo plus* muy incompleto, se podría trabajar en torno a la tipología de los actores de la sociedad civil global que plantea Kaldor y que se puede aplicar para una matriz de actores a nivel regional también integrando las siguientes dimensiones:

1. Temas de movilización e incidencia
2. Composición
3. Formas de organización
4. Formas de acción
5. Financiación
6. Relación con el poder (económico y político, nacional y espacios regionales o globales).

Estas dimensiones permitirían identificar quienes tienen más peso relativo, qué actores usan canales nacionales o regionales para incidir, así como aquellos actores que siguen sin tener voz en el proceso regional a pesar de la retórica inclusiva que se ha mantenido en estos años, y a pesar de que se han creado algunos espacios abiertos para el debate y la articulación que se destacan como lo es la Unidad de Apoyo a la Participación Social, dado que no significan espacios reales (al menos no aún) de participación en la toma de decisiones regionales, y sigue pendiente el acercamiento del proceso de integración a la ciudadanía en su conjunto.

A modo de conclusión: La gobernanza regional depende de la calidad de la democracia de los países miembros

La rendición de cuentas y la comunicación social como estrategia de construcción de una identidad común regional es aún una utopía y no encuentra ni actores que la lideren, ni ciudadanía que se movilice o la demande de forma contundente y visible. La ciudadanía se ha movilitado en estos últimos años pero en torno a agendas pendientes o problemas de carácter nacional. Sin embargo, los problemas a los que apuntan no son únicos de cada país, sino que con modalidades diferentes se dan en muchos países de la región y el resto del mundo.

La falta de maduración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, la falta de control y gestión en el estado y los casos generalizados de corrupción o mal uso de los recursos y contrataciones públicas en la mayoría de los países del bloque coloca como prioridad sine qua non la profundización de la democracia a nivel nacional. En la medida que muchas de estas prácticas son es-

tructurales del sistema de financiamiento de las campañas electorales y afectan a la gran mayoría de los partidos políticos de la región más allá de que existan procesos en curso particularmente agudos por los casos que implican a los gobiernos recientes de Argentina, Brasil y al sistema político chileno. A esto se suma que la información derivada de los llamados Panama Papers que no ha tenido demasiado peso en la opinión pública de la mayoría de los países del bloque, y que como mínimo pone de manifiesto la necesidad de mejores regulaciones para intensificar la obligatoriedad de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos y su rendición de cuentas periódica.

La sociedad civil regional se encuentra poco visible para el resto de la ciudadanía en este contexto de gobernanza fragilizada en muchos de los países de la región, en la medida que las agendas nacionales predominan. No son idénticas, pero se parecen. Esto podría ser una oportunidad para campañas y movilizaciones regionales por el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social.

Cualquier movimiento anti-corrupción es bienvenido en este contexto, sin embargo es fundamental que en la búsqueda de soluciones, la prioridad será mejorar la calidad de la democracia y no llevarse por delante las instituciones. Es decir, movimientos anti-corrupción no democráticos como se pueden vislumbrar en algunas de las manifestaciones de Brasil deberán ser tratados con la misma seriedad que se juzga la corrupción ya que son inaceptables en una región que cumple ya más de 40 años de construcción democrática. En este frente la solidaridad de los movimientos sociales de la región frente al respeto y mantenimiento de las instituciones democrática ante la crisis del gobierno de Brasil de 2016 fue una señal de que hay una agenda clara que sí conforma una identidad regional: la defensa de la paz y la democracia.

La gobernanza regional difícilmente podría ser de mejor calidad que la gobernanza de los países que la componen, aunque posiblemente esté menos contaminada de prácticas clientelistas o corruptas en la medida que los bienes y recursos públicos regionales son menores que los movilizados a nivel nacional.

La mayor parte de los bienes y recursos regionales se movilizan a través de organismos regionales o bancos regionales que los blindan o buscan blindarlos de las debilidades institucionales que se manifiestan a nivel

nacional. Estos, los bancos y organismos regionales, deberían entonces facilitar de forma aún más estructurada la participación de la sociedad civil regional en la toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación de sus programas, proyectos e iniciativas en la medida que son las principales plataformas de movilización de recursos públicos y muchas veces se orientan a temas sensibles para las sociedades civiles o megaproyectos o inversiones cuyo impacto económico, social, y ambiental forma parte de muchas de las agendas de movilización de actores sociales locales, nacionales y regionales.

Por último, la agenda de Gobierno Abierto, que se viene impulsando en varios países de la región, y de la que los organismos internacionales y bancos regionales vienen siendo promotores, debería de aplicarse seriamente a nivel regional, y que las instituciones y órganos del bloque que tradicionalmente se han desarrollado en negociaciones a puerta cerrada sean coherentes con los más altos estándares de transparencia, de rendición de cuentas y participación ciudadana. Esto implicaría un cambio cultural de las entidades del bloque, pero podría ser una oportunidad para su legitimación social, modernización y apertura a prácticas de gobierno y gestión del s.XXI.

Lamentablemente es posible que los años que quedan de la segunda mitad de la década del 10 al 2020 estén fuertemente empañados por las transiciones nacionales que se señalaron anteriormente, acompañados de una restricción económica dada por el sesgo recesivo de la economía mundial, y que los liderazgos nacionales tanto a nivel de tomadores de decisión como de la sociedad civil, se vean demasiado enfocados en su lógica nacional, y se pierdan la oportunidad de llevar este debate de la calidad de la democracia hacia una democracia sustantiva regional de mejor calidad.

De todas formas, la calidad de las instituciones se construye paso a paso, el siglo XXI llegó para quedarse, y a más tardar en 2020 la región, en un nuevo esquema de bloques mundial donde el Atlántico ha quedado en segundo plano, deberá de repensarse estratégicamente y seguramente no tendrá alternativa que dar el salto a modernizar sus instituciones y la participación ciudadana como parte de su búsqueda de mecanismos más eficientes y democráticos.

Los organismos internacionales, las instituciones financieras regionales e internacionales, los grupos - redes de sociedad civil global y regional, las instituciones de transparencia o gobierno abierto, y otros entes públicos comprometidos con la participación ciudadana, podrán contribuir a que regionalice la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Gobierno Abierto, y que sus principios y metas se vayan incorporando en los mecanismos y organismos regionales.

NOTAS

1. Las opiniones de este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan la posición de la Red Sur. Este artículo se publicará en 2016 como una de las contribuciones de “La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI” el marco de la iniciativa conjunta de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la asociación civil INCIDIR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemany, C. y Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Serie Análisis y Propuestas FESUR, Montevideo. *La bibliografía de esa publicación, es por definición una referencia aunque aquí no se detalla.*
- Kaldor, Mary (2003). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Kriterion N°18. Barcelona: TusQuets Editores.

RESUMEN

Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016

En noviembre de 2006 se publicaba, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” - Serie Análisis y Propuestas (FESUR) de Alemany y Leandro. Este capítulo es una

revisión de una de las autoras de aquel Documento de Trabajo publicado por FESUR, poniendo en perspectiva aquellas propuestas 10 años después, con el fin de revisar su vigencia o posibles adaptaciones con una mirada prospectiva.

En una primera parte, se revisa los 3 escenarios simplificados del MERCOSUR a futuro propuestos en 2006 como condicionantes de cómo podría evolucionar la participación ciudadana en el bloque, entendiendo que no se puede concebir la maduración de los mecanismos de participación aisladamente de la maduración o evolución del bloque en sí mismo. En una segunda parte, se revisa las configuraciones parciales de estos escenarios en los últimos 10 años, y se reconoce que el enfoque demasiado optimista en torno a escenarios posibles de participación ciudadana, siendo 10 años después claramente utópico el escenario de “MERCOSUR ciudadano”, y se revisa las propuestas concretas para su impulso a mediano o largo plazo.

ABSTRACT

Proposed citizen participation within MERCOSUR: 2016 Review

In November 2006 “Analysis and proposals for citizen participation in MERCOSUR” - Analysis and Proposals (FESUR) by Alemany and Leandro, was published. This article is a review of one of the authors of the aforementioned paper published by FESUR, putting in perspective those proposals 10 years later, in order to check its validity or any adjustment with a prospective look.

The first part is a review of the 3 simplified scenarios of MERCOSUR proposed in 2006 as determinants of how citizen participation in the regional block could evolve, taking into account that the maturation of participation mechanisms cannot be conceived apart from the evolution of the regional block itself. In a second part, partial configurations of these scenarios in the last 10 years are reviewed, and it is recognized that the optimistic approach about possible scenarios for citizen participation, is clearly ten years later an utopian scenario of “MERCOSUR *ciudadano*”. Moreover, this article reviews concrete proposals to boost citizen participation on the medium and long term.

SUMMARIO

Propostas para a participação cidadã no Mercosul: Revisão em 2016

Em novembro de 2006, Cecilia Alemany e Beatriz Leandro publicavam “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” (Serie Análisis y Propuestas, FESUR – Fundación Friedrich Ebert, Uruguai). No presente artigo, uma de suas autoras faz uma revisão desse Documento de Trabalho dez anos depois, pondo em perspectiva as propostas de então com o fim de analisar sua vigência ou possíveis adaptações com um enfoque prospectivo.

Em uma primeira parte, revisa os três futuros cenários simplificados do Mercosul propostos em 2006 como condicionantes de como poderia evoluir a participação cidadã no bloco, entendendo que não é possível conceber o amadurecimento dos mecanismos de participação separadamente do amadurecimento ou da evolução do bloco em si mesmo. Em uma segunda parte, revê as configurações parciais desses cenários nos últimos dez anos, reconhecendo o enfoque demasiado otimista em torno a cenários possíveis de participação cidadã. Conclui que dez anos depois é claramente utópico o cenário de “Mercosul cidadão” e revisa as propostas concretas para o seu impulso a médio ou longo prazo.

