

Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR

Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR

Mariana Luna Pont
Directora



Dr. Florisvaldo Fier

Alto Representante General del MERCOSUR

Unidad de Apoyo a la Participación Social

Mariana Vazquez

Coordinadora

María Marcela Mayki Gorosito

Asesora técnica

Rafael Alvariza

Técnico

Analy Perla

Asistente técnica

Brenda Rial, Susana Rovella y Graciela Álvez (de Mirabilia Ediciones)

Edición

Marise Carvalho y Rafael de Caneda Lopez

Traducción

Equipo de investigación

Mariana Luna Pont (directora)

Florencia López Canellas

Paula Gimbatti

Mariana Colotta

Asistentes de investigación

Alejo Álvarez

Denis Paradis

Vanesa Sola

Nadia Ruiz

Florencia Salmuni Salinas

Juan Manuel López

Sofía Stiletano

Camila Corradi

Melanie Patelli

María Eugenia Pallas

Ramiro Eguía

Fátima Funes

Marina Nacci

Agradecimientos

Al Dr. Juan Carlos Herrera por el asesoramiento externo para la realización de este estudio.

A Florencia Salmuni Salinas y a Yuri Ferro por las entrevistas realizadas en San Pablo (Brasil).

Índice

Prólogo	06	5.1.1.5. Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADDHH)	41
Florivaldo Fier		5.1.1.5.1. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)	45
Alto Representante General del MERCOSUR		5.1.1.6. Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM)	50
Presentación	08	5.1.1.7. Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (Rapim)	52
Mariana Vazquez		5.2. Grupo Mercado Común (GMC)	52
Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR		5.2.1. Órganos sociolaborales	54
Lista de siglas y acrónimos	11	5.2.1.1. SGT 10 (Asuntos laborales, empleo y seguridad social)	56
1. Introducción	12	5.2.1.2. Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL)	57
Por Mariana Luna Pont		5.2.1.3. Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Ganemple)	59
2. Estado del arte	15	5.2.1.4. Observatorio del Mercado del Trabajo del MERCOSUR (OMTM)	60
3. Perspectivas conceptuales	21	5.2.2. Reuniones Especializadas	63
3.1. La trama conceptual mercosureña	21	5.2.2.1. Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)	63
3.2. Conceptos y perspectivas en movimiento	24	5.2.2.2. Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)	67
3.3. Definiciones operacionales	27	5.2.2.3. Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (Recam)	69
4. Normativa del MERCOSUR concerniente a la participación social	29	5.2.2.4. Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (Recyt)	70
5. Mecanismos, metodologías y prácticas referentes a la participación social en el MERCOSUR	32	5.2.2.5. Reunión Especializada de Juventud (REJ)	71
5.1. Consejo del Mercado Común (CMC)	33	5.3. Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)	73
5.1.1. Reuniones de Ministros del MERCOSUR	34	5.3.1. Comité Técnico N.º 7. Defensa del Consumidor	73
5.1.1.1. Reunión de Ministros de Educación (RME)	34	5.4. Parlamento del MERCOSUR (Parlasur)	74
5.1.1.2. Reunión de Ministros de Salud (RMS)	37	5.5. Foro Consultivo Económico y Social (FCES)	77
5.1.1.3. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)	38	5.6. Cumbres Sociales del MERCOSUR	84
5.1.1.3.1. Instituto Social del MERCOSUR (ISM)	39	5.7. Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS)	91
5.1.1.4. Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA)	40	6. Balance de la participación social en el MERCOSUR hoy. Ejes articuladores, debates y perspectivas	94
		7. Lista de entrevistados	98
		8. Bibliografía	100

Prólogo

Por Florisvaldo Fier
**Alto Representante
General del MERCOSUR**

Recibí un mensaje por correo electrónico de Mariana Vazquez, en el cual me decía que sería una honra que el prólogo de este libro fuese hecho por mí. Cada vez que soy invitado a redactar un prólogo, me acometen la alegría y la preocupación. Alegría por haber sido recordado y preocupación por dos razones: ¿conseguiré superar este desafío?, ¿conseguiré escribir un prólogo dentro del tiempo requerido y sin comprometer la calidad de la obra presentada? Es con esta preocupación que comienzo a escribir este prólogo.

La presente publicación coloca frente a nosotros un tema importante para el MERCOSUR y para las democracias en general: la participación social. Y en la actual coyuntura regional, gana un protagonismo trascendental. Construyendo el mapa de la participación social presenta un análisis de los movimientos sociales en el mercosur; la *Guía para la participación de organizaciones sociales en el mercosur se refiere al movimiento social*.

En la introducción, Mariana Luna Pont llama la atención acerca de que cuando presentaron el «proyecto en la convocatoria regional realizada por la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS), lo hicimos convencidos de que la participación social es un componente esencial y necesario para dotar de densidad, profundidad y sustento a los procesos de integración regional, y de que constituye un fenómeno complejo y variante que admite diversas manifestaciones, definiciones y niveles de análisis».

En *La venganza de la historia*, Emir Sader registra el momento histórico vivido por América del Sur y, consecuentemente, por el MERCOSUR, a finales del siglo pasado y la encrucijada vivida en el inicio de este siglo XXI. Afirma Sader que en las últimas dos décadas del siglo pasado América del Sur vivió las mayores transformaciones de su historia: el fin de las dictaduras militares; la peor crisis económica y social desde la década del 30;¹ el aumento de la dependencia económica con respecto a los grandes centros financieros; la mayor sumisión política con respecto a las grandes potencias; y, culturalmente, la carencia de creatividad y la fuerte presión de los medios internacionales. Registra también que llegamos al final de la década del 90, final del siglo XX e inicio de este con dos proyectos antagónicos: el MERCOSUR, integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que reúne a Estados Unidos, Canadá y México.

¹ Llamo la atención al respecto de que esta situación se dio a fines del siglo pasado y de que en este siglo XXI estamos viviendo, con inicio en 2008-2007, la peor crisis económica de la historia mundial.

Es en el medio de esta encrucijada y en respuesta a ella que los Estados Partes del MERCOSUR aprueban la Decisión N.º 26/03, a comienzos del siglo XXI (período analizado por este libro), y el Programa de Trabajo del mercosur 2004-2006, que tiene como carácter prioritario los siguientes temas: 1) MERCOSUR económico-comercial; 2) MERCOSUR social; 3) MERCOSUR institucional; y 4) Nueva agenda de la integración.

En **Construyendo el mapa de la participación social**, Luna Pont registra dos cuestiones importantes: el carácter económico-comercial del origen del MERCOSUR y la ausencia de institucionalidad en el bloque.

El Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 busca dar respuesta a estas dos cuestiones. Primero introduce el tema social en el MERCOSUR, luego del MERCOSUR económico-comercial, que había sido la razón del Tratado de Asunción, y en el ítem tres, coloca como una de las prioridades el fortalecimiento de la institucionalidad del bloque.

También registro que la Dec. N.º 26/03, al mismo tiempo que fue una opción, fue una respuesta. Se optó por el MERCOSUR en relación con el ALCA, y respondió a la demanda de la sociedad que en aquel momento luchaba contra las políticas destructivas del período anterior. Desde el MERCOSUR se respondió con la propuesta de una integración con ciudadanía, o sea, se colocaron en la agenda del MERCOSUR temas sociales, como la participación de la sociedad civil.

Sin negar la importancia de la organización y construcción de luchas sociales llevada a cabo por actores como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (ccscs), creada en 1986, la *Guía para la participación de organizaciones sociales en el mercosur hace un resumen de la evolución de la participación social en el bloque. Organiza «didácticamente» dicha evolución en tres etapas. La primera, hasta 2003, corresponde a la participación formal, con la exclusión de sectores importantes de la sociedad civil.*

La segunda etapa, a partir de 2003, viene acompañada de una nueva agenda del bloque. En esta etapa comienzan las Reuniones Especializadas, con actores sociales antes excluidos, es firmado el Protocolo Constitutivo del Parlamento del mercosur; y tiene lugar, en 2006, el primer Encuentro Social. Sin embargo, es preciso considerar que antes, en 2005, se da la primera iniciativa de participación popular en el mercosur con la iniciativa Somos mercosur, durante la presidencia pro tempore de Uruguay.

A partir de 2010, en la aquí llamada tercera etapa, se adoptan dos importantes decisiones: la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (ups) y el inicio de la conformación del Estatuto de la Ciudadanía.

En la última década aumentó la participación social y la confianza en la integración con ciudadanía en el mercosur. Como registra la autora en las conclusiones, «se han constituido espacios institucionales de participación, a la vez que algunos órganos comenzaron a contemplar en sus reglamentos internos de funcionamiento su incorporación». Se trata de espacios duramente conquistados, y el desafío ahora es mantenerlos y ampliarlos.

Al terminar la lectura del estudio *Construyendo el mapa de la participación social* se concluye que el objetivo inicial de la autora, que era sustentar el convencimiento de que «la participación social es un componente esencial y necesario para dotar de densidad, profundidad y sustento a los procesos de integración regional», fue alcanzado.

El libro también nos sitúa y nos hace comprender dónde estamos y cómo llegamos. Nos coloca delante de muchos desafíos y nos arma para enfrentarlos. Más que nunca precisamos estar preparados para no retroceder al período de fines de la década del 90, como registra Sader, donde nuevamente podremos ser colocados delante de dos proyectos antagónicos.

Presentación

Por Mariana Vazquez
**Coordinadora de la
Unidad de Apoyo a la
Participación Social**

La decisión de llevar adelante este estudio nace fundamentalmente de dos constataciones empíricas.

En primer lugar, de una constatación relativa a la trayectoria de la participación social en el MERCOSUR: sus instituciones, sus prácticas, las normas relativas a ella y sus diversas conceptualizaciones.

A lo largo de 25 años, en el MERCOSUR se han creado diferentes ámbitos institucionales, mecanismos, metodologías y prácticas de participación social. Esto, asimismo, se ha visto reflejado en el derecho originario y derivado del bloque, y ha sufrido modificaciones a la par de sus objetivos políticos en cada una de sus etapas. Una gran transformación de este andamiaje para la participación social ha tenido lugar como correlato de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que se iniciaron en los Estados Partes del MERCOSUR en 2003-2004, que dieron lugar a un incipiente proceso de construcción de una esfera pública y de una ciudadanía regionales.

En segundo lugar, ha motivado la realización de esta investigación la constatación acerca de la ausencia de estudios rigurosos, con una amplia perspectiva histórica, que den cuenta de la trayectoria descripta. Hemos constatado la ausencia de este tipo de investigaciones, que puedan contribuir con la construcción colectiva de una conceptualización original y anclada en la realidad de nuestra región, así como con la elaboración de propuestas para ampliar y profundizar la participación en un contexto que, en nuestra opinión, requiere una profunda reflexión sobre el tema.

Aquellas dos constataciones nos llevan a concluir que la cartografía de la participación social en el MERCOSUR se ha vuelto más densa, compleja y fragmentada, así como, en gran medida, desconocida para la mayor parte de la ciudadanía de la región.

Siendo la participación social cara a una concepción sustantiva de la democracia, así como un derecho fundamental, consideramos que, si el mapa de su ejercicio no es claro, aquel derecho se verá notoriamente obstaculizado de facto, negándose de hecho a la ciudadanía y socavándose, sin dudas, la legitimidad democrática del MERCOSUR.

Por ello, desde la Unidad de Apoyo a la Participación Social, llevamos adelante una convocatoria pública regional para la selección de investigadores/as que emprendieran dicha tarea.

Se presentaron 28 propuestas, originarias de todos los Estados Partes del bloque, y fue elegida la del equipo que realizó el estudio que estamos hoy presentando.

El objetivo de la propuesta fue el de llevar adelante una sistematización pormenorizada, así como un análisis comparativo de los espacios institucionales, mecanismos, metodologías, prácticas y normas referentes a la participación social en el MERCOSUR, que diera lugar a dos resultados: un documento denominado «Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR», y una Guía para la participación de las organizaciones y movimientos sociales en el bloque.

Creemos que esta tarea ha sido realizada con creces. Esperamos que estas publicaciones sean un instrumento más en el camino de la ampliación y la profundización de la participación social en el MERCOSUR, así como de la reflexión crítica sobre lo transitado hasta el día de hoy.

Lista de siglas y acrónimos

ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos

CTA: Central de Trabajadores de Argentina

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

Cefir: Centro de Formación para la Integración Regional

Cejil: Centro para la Justicia y el Derecho Internacional

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR

Celac: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CMC: Consejo del Mercado Común

CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

Cries: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación

CS: Cumbres Sociales

FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

Focem: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

FCES: Foro Consultivo Económico y Social

FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

GMC: Grupo Mercado Común

IPPDH: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

ISM: Instituto Social del MERCOSUR

LGBT: Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero

OMTM: Observatorio del Mercado del Trabajo

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización no gubernamental

Parlasur: Parlamento del MERCOSUR

PEM: Plataforma de Organizaciones Educativas para el MERCOSUR

PNUD: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

PPT: Presidencia *pro tempore*

RAADDHH: Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos

RMADS: Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social

RME: Reunión de Ministros de Educación

RMMA: Reunión de Ministros de Medio Ambiente

Rapim: Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR

RECM: Reunión Especializada de Cooperativas

RMAAM: Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer

REM: Reunión Especializada de la Mujer

REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar

REJ: Reunión Especializada de Juventud

Recyt: Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología

Recam: Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR

SEM: Sector Educativo del MERCOSUR

SGT: Subgrupos de Trabajo

UGT: União Geral de Trabalhadores

UPS: Unidad de Apoyo a la Participación Social

Unasur: Unión de Naciones Suramericanas

I. Introducción

Cuando presentamos el proyecto en la convocatoria regional realizada por la Unidad de Apoyo a la Participación Social del mercosur (ups), lo hicimos convencidos de que la participación social es un componente esencial y necesario para dotar de densidad, profundidad y sustento a los procesos de integración regional, y de que constituye un fenómeno complejo y variante que admite diversas manifestaciones, definiciones y niveles de análisis.

Tratándose de la experiencia del mercosur el punto de partida es más complejo aún, dado que no se cuenta con estudios sistemáticos y de largo alcance de la trayectoria de la participación social en el bloque, ni con un registro fino de las modalidades que esta ha ido adoptando a lo largo de la evolución del proyecto integrador. Lograr una visión de conjunto requiere ejercicios que permitan poner un cierto orden en el modo de abordarla. La construcción de un mapa es uno de los métodos que permiten cumplir el propósito de hacer inteligible este campo, tanto para los actores sociales como para los decisores y estudiosos, lo cual constituye el propósito fundamental del presente estudio.

El objetivo general de esta investigación es realizar un mapa de la participación social en el mercosur entre los años 2003 y 2015, referido a las organizaciones y movimientos sociales que participan en forma directa en órganos del bloque. Iniciamos el análisis en los primeros años del siglo xxi, momento en que se modificó sensiblemente el panorama político en los Estados Partes del mercosur. Las nuevas orientaciones se plasmaron en una agenda renovada destinada a la profundización del proceso de integración y al desplazamiento del eje de acción de lo prioritariamente comercial —dominante en los años 90— hacia un programa multidimensional con metas y objetivos de mayor contenido social, cultural y productivo, y en el reforzamiento de canales destinados a ampliar la participación social, que en conjunto crearon las condiciones para un involucramiento social de cuño distinto.

En particular nos concentramos en el abordaje de la normativa —derecho originario y derivado del mercosur, reglamentos internos de funcionamiento de los órganos relevados (cuando estos existen)—; en los mecanismos y metodologías de participación implementados en los distintos espacios institucionales y en la identificación de prácticas de participación no contempladas por la normativa, pero que de hecho dan vida y nutren al mercosur.

Sobre la base de este estudio, en segunda instancia, hemos elaborado una «Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el mercosur».

Se han relevado los órganos decisorios del bloque: el Consejo del Mercado Común (cmc), el Grupo Mercado Común (gmc), la Comisión de Comercio del mercosur (ccm) y sus respectivos órganos dependientes, así como aquellos órganos consultivos destinados a propiciar y canalizar la participación social: el Foro Consultivo Económico y Social (fces), las Cumbres Sociales (cs) y el desempeño de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (ups). Se ha incorporado también al análisis el Parlasur —instancia de representación de la ciudadanía en el bloque.

A medida que se avanzó en la investigación, se presentaron diversos tipos de casos en el funcionamiento de estos órganos. Hay ámbitos que contemplan la participación de actores sociales en sus reglamentos internos; sin embargo, aún se detecta en algunos de ellos que esta no se hace efectiva. Otros ámbitos no tienen registrada dicha participación y, a pesar de ello, recurren a diversas prácticas de participación social. Finalmente, hay casos en los que han sido el propio activismo y la movilización de los actores sociales los que han creado las condiciones para la apertura de espacios y nuevos canales de participación.

En coherencia con un abordaje metodológico de tipo cualitativo, los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron el relevamiento de actas de reuniones de los órganos arriba mencionados entre los años 2003 y 2015;² la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y referentes de organizaciones y movimientos sociales de los cinco Estados Partes del bloque y Bolivia y la observación participante en jornadas de trabajo del mercosur.

Fue fundamental para la realización de este estudio el haber sido invitadas a presenciar el I Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del Mercosur y Unidad de Apoyo a la Participación Social del mercosur, desarrollado en Montevideo (Uruguay) durante agosto de 2015.³ Esta participación nos ha permitido registrar las perspectivas, miradas y prácticas de funcionarios/as públicos y de representantes de organizaciones y movimientos sociales, revisar los principales temas en cuestión y debates en curso, vislumbrar expresiones verbales y no verbales, así como las interacciones entre los y las participantes.

Se presentan los resultados de la investigación en seis capítulos. Esta introducción es sucedida por el segundo capítulo donde se realiza un recorrido por la literatura que ha abordado la participación social en el mercosur, con el objetivo de mostrar un estado del arte e identificar las principales líneas de indagación sobre el tema. En el capítulo 3 se aborda la trama conceptual de las discusiones y producción académica sobre el tema y se presentan las perspectivas conceptuales y las definiciones operacionales que orientan este estudio. En el cuarto capítulo se aborda la normativa del mercosur concerniente a la participación social. En el capítulo 5 nos adentramos en la identificación y abordaje de los mecanismos, metodologías y prácticas referentes a la participación social en los distintos órganos del bloque arriba indicados, para concluir, en el capítulo 6, con un balance de la participación social en el mercosur, a través de la identificación de ejes articuladores, debates y perspectivas en juego.

Naturalmente, abordar la cuestión de la participación social en procesos de integración regional exclusivamente desde la perspectiva de los espacios institucionales habilitados para esos fines puede hacer perder de vista el hecho de que existen importantes niveles de interrelación y formas indirectas de participación social no canalizadas a través de tales mecanismos. Sin desconocer la existencia de organizaciones y movimientos sociales que intervienen en la formación de la agenda de aquellas que tienen participación directa en las instituciones del MERCOSUR y la existencia de formas indirectas de participación orientadas a influir en la

¹ En relación con la participación social en los Subgrupos de Trabajo (sgt) dependientes del gmc, en el relevamiento de actas se ha identificado, con escasas excepciones, muy baja participación en las reuniones plenarios y cuando esta ocurre es en el marco de comisiones y subcomisiones. En virtud de ello, y teniendo en cuenta los límites de espacio para presentar los resultados de la investigación, se ha optado por no integrarlos al cuerpo del trabajo.

² Debe advertirse que el registro fue realizado sobre la base de aquellas actas disponibles en el sitio web del mercosur. En muchos casos es posible acceder a las actas de las reuniones plenarios, pero estas no están acompañadas del anexo correspondiente a la lista de participantes y en otros directamente no se accede a tales actas, ni a aquellas de comisiones y subcomisiones de trabajo.

³ Realizado el 31 de agosto y el 1 septiembre de 2015. Se ha accedido también a las desgrabaciones del II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del mercosur y Unidad de Apoyo a la Participación Social del mercosur desarrollado en Montevideo (Uruguay) el 9 y 10 de noviembre de 2015.

conformación de las posiciones nacionales en el bloque, en esta oportunidad, y como primer paso, se realiza un tipo de abordaje que deja fuera, por el momento, los componentes dinámicos del mapa social y el tratamiento de las agendas que nutren los intercambios.

Esperamos que este ejercicio incentive nuevas investigaciones y que sirva para poner en valor experiencias transitadas que pueden constituir modelo u hoja de ruta para otros actores sociales y políticos.

2.

Estado del arte

Durante el transcurso de esta investigación constatamos la relativa escasez de estudios orientados a proveer un mapa de la participación social en el mercosur, que aborden mecanismos, metodologías y prácticas en el conjunto de órganos del bloque. En este capítulo, enfocamos la atención sobre dos ejes: el registro de aquellos trabajos que hemos considerado como antecedentes para este estudio y la identificación de las orientaciones predominantes en el abordaje de la participación a lo largo de la evolución del proyecto integrador.⁴ En cuanto a la producción bibliográfica, es necesario tener en cuenta el contexto en el cual fue elaborada.

Desde inicios de la década del 90, en el marco de las políticas neoliberales que encuadran su etapa fundacional, predominan enfoques que colocan al mercosur como objeto de análisis por sus implicancias económicas —dimensiones económica y comercial de la integración—, como así también en la consideración del contexto internacional que condiciona su trayectoria. La relación entre globalización e integración está en el centro de la escena. Desde el punto de vista político institucional, el eje de atención se dirige hacia la estructura institucional y su andamiaje normativo. La Unión Europea constituye el modelo frente al cual se establecen comparaciones y, a partir de estas, se hacen valoraciones acerca de la marcha de la integración en estas latitudes. Abundan los estudios comparativos Unión Europea-mercosur.

En relación con nuestro tema de estudio, en esta etapa se aborda la estructura institucional del bloque con vistas al tratamiento de los espacios destinados a la participación social, poniendo especial atención en el Foro Consultivo Económico y Social (fces) y los órganos sociolaborales. El tratamiento del déficit democrático que caracteriza al bloque desde sus orígenes constituye un objeto de estudio y una problemática a la que se demanda dar respuesta.

Otro enfoque es el de aquellos estudios que comienzan a trabajar la problemática de la participación social desde una perspectiva centrada en el actor. Aquí se ubican, por un lado, aquellos que se centran en la opinión de los actores sobre el MERCOSUR —identificación de ventajas, desventajas, posicionamiento frente al bloque, ponderación de su impacto, identificación de ganadores y perdedores, etc.—. Por otro lado, se desarrollan las primeras tipologías y mapas de posición conforme a su grado de influencia real en el bloque (círculos

⁴ No es nuestro objetivo realizar un relevamiento exhaustivo de tal producción, sino una selección indicativa de aquellos trabajos más citados en la bibliografía especializada o que han tenido mayor circulación. No abordamos sus aproximaciones conceptuales ni teóricas, cuestión que será tratada en el próximo capítulo (Perspectivas conceptuales), ni los estudios de caso, que serán contemplados en el desarrollo de los restantes capítulos, en los que se consideran las metodologías y prácticas de participación social en la institucionalidad del bloque. En la sección final del estudio (bibliografía) se amplían las referencias de autores y textos.

de influencia) en relación con la definición e implementación de políticas. En menor grado aparecen estudios sobre los modos de organización, estilos de actuación y estrategias de los actores frente a la integración regional. En general, estos estudios cubren períodos limitados y se destacan entre ellos los estudios de caso sobre el desempeño de las dirigencias políticas, del sector sindical (con especial atención a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) y del sector empresario (particularmente argentino y brasileño).⁵ Ejemplos de este tipo de abordaje son los trabajos de Mónica Hirst, Lincoln Bizzozero, Jorge Grandi y Noemí Mellado. Haremos referencia a los diversos trabajos seleccionados en orden cronológico.

Mónica Hirst (1993, 1995)⁶ distingue entre actores burocráticos, políticos y sociales e identifica los de primer y segundo nivel en orden a su grado de participación —determinado este por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del esquema asociativo— en el período que analiza. En el primero ubica a las burocracias, los grupos empresarios y los dirigentes políticos del más alto nivel y en el segundo, a los partidos políticos, las organizaciones sindicales, los pequeños y medianos empresarios y los movimientos sociales. Los grupos empresarios a los que se refiere la autora como actores de primer nivel son los representantes de los grupos económicos de mayor peso o de las empresas transnacionales que operan en la región. Establece así una distinción en el sector privado por el tamaño de las empresas, a partir del cual realiza el análisis.

Bizzozero y Grandi (1997)⁷ analizan la participación de los actores sociales con el objetivo de realizar un mapa de posición conforme a su grado de influencia en los decisores políticos tanto a nivel de los Estados Partes como en el plano regional. Entre los condicionantes de la capacidad de incidencia en el primer nivel, los autores señalan los factores políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales de cada Estado, mientras que a nivel regional contemplan el diseño institucional del esquema integrativo y el sistema de acción de los actores. Los tres círculos de influencia identificados son: 1) los denominados *sectores hegemónicos*, conformados por los gobiernos nacionales, las tecnoburocracias ministeriales y los grupos empresariales dominantes; 2) aquel integrado por los parlamentos, los partidos políticos, las centrales sindicales y las asociaciones de pymes; 3) un tercer círculo compuesto por las organizaciones no gubernamentales, las Fuerzas Armadas, las universidades, los colegios profesionales, las elites culturales, etc. Naturalmente, siguiendo esta metodología de trabajo aplicada a otros momentos del MERCOSUR varía el cuadro de ubicación de los actores y de los/as «beneficiarios/as y perdedores/as» en la integración.

En relación con el análisis de opiniones y actitudes de actores, es interesante el trabajo realizado por equipos de investigación dirigidos por Noemí Mellado en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). En «MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración» (1995), abordan el papel de las organizaciones no gubernamentales sobre la base de la selección y el análisis de material periodístico y documental, entrevistas, informantes claves y encuestas. Se incluye trabajo de campo destinado a constatar la opinión y actitud de los actores sociales de Brasil y Argentina, del que surgen conclusiones relevantes en cuanto a la participación sectorial en el bloque.⁸

Durante los primeros años del nuevo siglo se inaugura otro momento, tanto respecto de la marcha del MERCOSUR como de la orientación de los estudios, en correspondencia con el nuevo mapa político regional y la progresiva emergencia de un *nuevo paradigma de integración regional*. Se trata del tránsito del modelo neoliberal hacia nuevas concepciones fundadas en un modelo socialmente más inclusivo y un rol más activo del Estado, y su correlato en el impulso de una agenda ampliada hacia las dimensiones sociales, políticas y productivas, comprometido con la ampliación y profundización de la participación social. A la luz de esta evolución y de la con-

⁵ En muchos casos no se distingue entre actores individuales (empresas, los sindicatos, etc.) e institucionales (organizaciones empresariales, sindicales, etc.) y generalmente se estudian las organizaciones corporativas más importantes.

⁶ Hirst, Mónica (1993). *La dimensión política del mercosur: especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*, Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Flacso y La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología, Serie Documentos de Trabajo e Investigación N.º 98. Buenos Aires: Flacso, 1995.

⁷ Bizzozero, Lincoln y Jorge Grandi (1997). «Hacia una nueva sociedad civil del mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional», en *Integración y Comercio*, año 1, n.º 3 (setiembre-diciembre).

⁸ AA. VV. (1995). *mercossur: estrategias y alternativas de integración*, revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, n.º 2, diciembre, La Plata. Años después, en 2006, continuando esta línea de investigación Mellado publica *Los actores empresariales argentinos frente al mercosur*, La Plata: Edulp (Editorial de la Universidad Nacional de La Plata).

formación de otros proyectos de integración en la región, la literatura especializada comienza a abordar lo que es interpretado como formas de regionalismo poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012)⁹ o posliberal (Sanahuja, 2009)¹⁰ u otras formas de denominación.

Con relación a la participación social, el énfasis analítico se desplaza hacia la identificación de nuevos actores —particularmente las organizaciones y movimientos sociales—, las modalidades de su accionar (conformación de foros y redes regionales y hemisféricas) y la emergencia de nuevas agendas que acompañan la redefinición de marcos institucionales del MERCOSUR. La literatura registra la creciente movilización y un gran activismo transnacional que supera los límites del bloque, producto, en parte, de la resistencia social a la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este movimiento convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos, y organizaciones y redes no gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos, con alto grado de movilización y de interlocución con algunos gobiernos. Proliferan estudios de las experiencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y del desempeño de redes, foros y alianzas regionales y multisectoriales —como por ejemplo la Alianza Social Continental, la participación social en el Foro Social Mundial, entre otros—, lo que algunos comienzan a abordar como expresión de un incipiente proceso de constitución de una *esfera pública regional*.

En otra línea, se encuentran trabajos que consideran dicho activismo como formas de acción colectiva transnacional, con particular atención al desempeño en el marco de negociaciones comerciales internacionales (tican, alca). Se destacan los trabajos de Diana Tussie y Mercedes Botto (2003)¹¹ y M. Botto (2004).¹²

En cuanto a la participación social en el MERCOSUR, en esta etapa se desarrollaron numerosos balances de la experiencia acumulada y estudios de la nueva institucionalidad post Ouro Preto (2004), con la creación de nuevos espacios de participación. Entre los estudios de caso, las miradas se vuelcan hacia el Parlasur, las Reuniones Especializadas del Grupo Mercado Común (principalmente aquellas de Agricultura Familiar y de Cooperativas) y las Cumbres Sociales. Comienzan a ser objeto de referencia los espacios y programas oficiales de promoción de la participación y del diálogo entre los actores sociales y los gobiernos, tales como Somos MERCOSUR, el Programa MERCOSUR Social y Participativo (Brasil) y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina. Varios de ellos constituyen antecedentes inmediatos y fuentes de consulta para la realización de este estudio, entre los cuales se destacan los descriptos a continuación.

El trabajo realizado por Jelin (2002)¹³ parte de la constatación de que el proceso MERCOSUR crea un nuevo marco a la vez político, cultural y social para la elaboración de estrategias de acción de actores sociales, y de que ese marco regional se incorpora a su matriz cultural y afecta la conformación de sus identidades. En el estudio, se analizan las maneras en que los actores sociales se articulan en los niveles local, nacional y regional en función del proceso MERCOSUR, y se pone foco en el accionar del movimiento de mujeres y del movimiento sindical durante la década de los 90.

El estudio de Alemany y Leandro (2006)¹⁴ se centra en las potencialidades y debilidades de la participación social en el MERCOSUR. Para esto, las autoras abordan los espacios institucionales destinados a tal fin, con particular atención al FCES, organismos del ámbito del Grupo Mercado Común —Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, Subgrupo de Trabajo N.º 10 - Asuntos

⁹ Riggirozzi, P., Tussie, D. (eds) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Londres-New York: Springer.

¹⁰ Sanahuja, J. A. (2009). «Del "regionalismo abierto" al «regionalismo post-liberal": crisis y cambio en la integración regional en América Latina». *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7.

¹¹ Tussie, D. y Botto, M. (2003). «Introducción. La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional», en Tussie, D. y Botto, M. (coords.). *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Flacso-Argentina/Biblos.

¹² Botto, M. (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional, *Perfiles Latinoamericanos* 25, diciembre.

¹³ Jelin, Elizabeth (2002). Ciudadanía, movimientos sociales y mercosur. Disponible en: <<http://dev.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/ciudadania.pdf>>.

¹⁴ Alemany, Cecilia y Beatriz Leandro (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Friedrich Ebert Stiftung, Uruguay.

Laborales, Empleo y Seguridad Social, Reunión Especializada de la Mujer, Reunión Especializada de Agricultura Familiar, Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR—, organismos en el ámbito del Consejo del Mercado Común —Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y Estados Asociados—. En todos estos casos, las autoras sintetizan las funciones, quiénes pueden participar y la agenda 2006 de cada espacio. Las debilidades del modelo de participación en el momento en el que se realizó el trabajo son presentadas con relación a tres ejes. En primer lugar, abordan los espacios nacionales de participación asociados al MERCOSUR; en segundo lugar, los mecanismos de participación y transparencia a nivel regional y, finalmente, desarrollan, con base en la realización de entrevistas, la visión de los actores sobre los espacios de participación en el MERCOSUR. El texto también consta de una parte propositiva con el objeto del fortalecimiento de la participación ciudadana en el plano regional, en el que se plantean diversos escenarios de acuerdo con la evolución del MERCOSUR.

En el informe «Gobernabilidad democrática. Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales», realizado para la Secretaría del MERCOSUR por un equipo de investigadores coordinado por Deisy Ventura (2006), se abordan el concepto de *participación* presente en la estructura del MERCOSUR, las debilidades en la estructura institucional del bloque en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales en el proceso decisorio, así como los posibles mecanismos que pueden fortalecer su participación en el bloque. Además de identificar las deficiencias de la estructura institucional para la participación social —abordadas en términos de deficiencias transversales a los mecanismos de participación y estructurales en cada uno de los niveles de participación—, acompañadas de una serie de propuestas para superarlas, se destacan los anexos del estudio, en particular aquel referido a «Datos y documentos sobre la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR».

Dos Santos y Martins (2007)¹⁵ analizan cómo desde el MERCOSUR se atienden las demandas de participación social a partir de la diferenciación entre espacios oficiales —FCES, Reuniones Especializadas del GMC—,¹⁶ cuyo objetivo es la promoción de diálogos periódicos —Somos MERCOSUR y Cumbres Sociales—, espacios no oficiales resultantes de iniciativas de la sociedad civil —Programa MERCOSUR Social y Solidario y Foro Social del MERCOSUR— y espacios de diálogo entre la sociedad civil y los partidos políticos, municipalidades y parlamentos —Comisión Parlamentaria Conjunta/Parlasur, Foro de San Pablo, Red Mercociudades—. El trabajo cuenta con una dimensión descriptiva de la historia y funcionamiento de los espacios tratados, así como con la realización de entrevistas.

Ratton Sanchez (2007),¹⁷ en un trabajo en el que parte del interrogante acerca de si es posible pensar una sociedad civil en el MERCOSUR, plantea un desarrollo de los conceptos relacionados a la idea de sociedad civil, plasmados en diversos documentos del proceso de integración regional, entre ellos *sector privado, sectores económico y social, y particulares*. Asimismo, rescata datos empíricos sobre los actores que estuvieron presentes en diversos mecanismos de participación directa y las formas que adquirió esta práctica, y analiza el Foro Consultivo Económico y Social, los Subgrupos de Trabajo y sus respectivas Comisiones, las Reuniones Especializadas y los Grupos *Ad Hoc*.

En el estudio «El MERCOSUR ciudadano: retos para una nueva institucionalidad» de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2009), se parte de la premisa de que la participación social es una realidad que agrega posibilidades, reflexiones y miradas al proceso de integración regional. A partir de allí, se presentan los alcances y resultados del Proyecto Seguimiento de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, ejecutado durante el año 2008, y una guía de actores y espacios institucionales de participación social en el MERCOSUR. Esta guía contiene datos de una diversidad de instancias: Foro Consultivo Económico y Social (FCES), Programa Somos MERCOSUR, Instituto Social del MERCOSUR, Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), Reunión Especializada de

¹⁵ Dos Santos, M. y Martins, C. (2007). *Democracia y participação da sociedade civil nos processos de integração: Mercado Común do Sul, Alianza Social Continental*.

¹⁶ Reunión Especializada de Agricultura Familiar, Reunión Especializada de la Mujer.

¹⁷ Ratton Sanchez, Michelle (2007). ¿É possível pensar em sociedade civil no Mercosul?, January 2007. Disponible en: <http://works.bepress.com/michelle_sanchez-badin/16>.

la Mujer del MERCOSUR (REM), Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, Alianza Social Continental, Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), Mercociudades, Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe, Articulación Feminista MERCOSUR (AFM), Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR y Programa MERCOSUR Social y Solidario.

Vieira Martins, Albuquerque y Gomensoro (2011)¹⁸ indagan la ampliación de la esfera pública regional a partir de las experiencias del Programa Somos MERCOSUR, las Cumbres Sociales y las políticas públicas de desarrollo social en las áreas de salud, educación y agricultura familiar. Consideran también el Plan Estratégico de Acción Social. En línea similar, Vieira

Martins y Albuquerque (2011)¹⁹ abordan lo que denominan nueva institucionalidad de la participación social en el MERCOSUR como ampliación de la esfera pública. El trabajo se enfoca en las Cumbres Sociales, el Consejo Brasileiro del MERCOSUR Social y Participativo y las políticas sociales regionales.

Vazquez (2006, 2007, 2008);²⁰ Geneyro y Vazquez (2006, 2007)²¹ y Caetano (2001/2002, 2006, 2009)²² realizan análisis críticos de los mecanismos establecidos por el mercosur para garantizar o impulsar la participación social. A partir de un abordaje multidimensional y del tratamiento de la estructura institucional y metodológica en esta materia, identifican etapas, formas de evolución, condicionantes y déficits de tal modelo institucional, constituyéndose en estudios de referencia con relación al diagnóstico, la identificación de retos y la elaboración de propuestas.

En la etapa más reciente, a la luz de las nuevas experiencias de integración desarrolladas en la región, se destacan estudios orientados al análisis comparativo de la estructura institucional del MERCOSUR, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), y la identificación de las orientaciones y canales institucionales diseñados para la participación social en tales esquemas, como también los balances de la experiencia de movilización de organizaciones y movimientos sociales ideológicamente afines a los gobiernos progresistas de la región en la última década, a partir del tratamiento de las expectativas y resultados alcanzados.

Deben mencionarse las publicaciones de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries) y, en particular, los trabajos de Andrés Serbin (2012, 2012a).²³ Este último se ha enfocado en las tendencias prevaecientes en la región, abordando la dinámica del regionalismo en América Latina y el Caribe, la emergencia de las nuevas expresiones e iniciativas gubernamentales para impulsar diversas modalidades de regionalismo (Unasur, alba y Celac), y la evolución de redes y organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de incidir sobre las agendas regionales. Abre así una serie de interrogantes acerca de los rasgos distintivos de la articulación de los actores sociales en torno de la agenda regional y del proceso de construcción de ciudadanía.

¹⁸ Vieira Martins J., Albuquerque C. y Gomensoro F. (2011). «Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional», en Gerardo Caetano (coord.). *Mercosur: 20 años*, Montevideo: Cefir.

¹⁹ Vieira Martins, R. y Albuquerque Silva, C. (enero-marzo 2011). «Políticas Sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL», *Boletim de Economia y Política Internacional*.

²⁰ Vazquez, Mariana (2006). «Las instituciones del mercosur. Un análisis crítico», en *La institucionalidad del mercosur: una reforma necesaria*, Buenos Aires: Ediciones Debate Internacional - Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos; Vazquez, M. (2007). «Los escenarios de la participación social en el Mercosur», presentado en el Congreso realizado en conmemoración de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, realizado en Quito, los días 29 a 31 de octubre de 2007 y Vazquez, M. (2008). «Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR», revista *Densidades* N.º 1.

²¹ Geneyro, R. y Vazquez, M. (2006). «La ampliación de la agenda política y social para el mercosur actual», *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*, año 11, n.º 20 / Mayo 2006, Vazquez, M. y Geneyro, R. (2007). *El MERCOSUR por dentro*, Colección Integratemas 6, Bogotá.

²² Caetano, Gerardo (2001/2002). «El mercosur de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional», *Revista Argentina de Ciencia Política* N.ºs 5/6; Caetano, G. (2006). *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?* Representación en Uruguay; Fesur; Caetano, G., Vazquez, M. y Ventura, D. (2009). «Reforma institucional del mercosur. Análisis de un reto», en Gerardo Caetano (coord.). *La reforma institucional del mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

²³ Serbin, Andrés (2012). «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, y Serbin, A. (2012). «New Regionalism and civil society: Bridging the democratic gap?», en Riggiozzi, P., Tussie, D. (eds). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism, United Nations University Series on Regionalism*, Londres-New York: Springer.

Por su parte, Gonzalo Berrón (2013, 2014)²⁴ ensaya un balance de la participación social durante el período de los llamados gobiernos progresistas. Parte de la descripción de los canales institucionales de participación en la Comunidad Andina, MERCOSUR, ALBA y Unasur y, a partir de allí, aborda las percepciones y actitudes de organizaciones y movimientos sociales hacia la integración. Identifica un período de gran movilización social entre los años 2006 y 2010 sucedido por una lenta declinación, sobre la que propone un marco explicativo. El presupuesto de este autor es que las organizaciones enfrentan una cantidad de dilemas —en función de resultados obtenidos en materia de políticas públicas— que determinan las formas y niveles de movilización.

²⁴ Berrón, Gonzalo (2013). "Assessing social participation in integration processes in South America after a decade of progressive governments", in Berrón, Gonzalo, Jenina Joy Chavez, Cecilia Olivet and Graciela Rodríguez (eds). *Rethinking regionalisms in times of crises: a collection of activists' perspectives from Latin America, Asia, Africa and Europe*. Instituto Equit Género, Economía e Ciudadanía Global (ed). Rio de Janeiro: Instituto Equit. Berrón, G. (2014). «Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos», en *Cadernos Prolam/usp*.

3.

Perspectivas conceptuales

Una doble tarea se impone a la hora de delinear un marco conceptual que encuadre teóricamente un mapa de la participación social en el MERCOSUR. Por un lado, la de la detección de una trama conceptual puesta en juego en las discusiones y producción académica. Desde esta perspectiva, participación social, ciudadanía y movimientos sociales, entre otros, se plasman en definiciones y problematizaciones, pasando a constituir el acervo simbólico disponible, ya sea para la práctica académica como para la política vis a vis el proceso de integración. Por otro lado, la de considerar la visibilización, enunciación, apropiación y discusión de tales conceptos por parte de los actores involucrados en este mapeo de la participación social. Es aquí donde se espera detectar y comprender los cambios, las persistencias y las omisiones de las categorías empleadas para hablar de la participación social en el MERCOSUR. Estos temas son fundamentales para poder apreciar las perspectivas y decisiones políticas subyacentes en las enunciaciones producidas sobre el tema en el período de tiempo aquí abordado. Así, el objeto de las próximas páginas será el de dar cuenta de ellos brevemente. En primer lugar, de las perspectivas y asociaciones conceptuales detectadas. En segundo lugar, de los cambios y continuidades que se dan en la enunciación de tales asociaciones conceptuales en el marco de la institucionalidad del bloque a la luz de las transformaciones epocales, tanto políticas como académicas, en los ámbitos nacionales, regionales y mundiales.

3.1.

La trama conceptual mercosureña

Tal como se ha presentado en el MERCOSUR, la dimensión social puede convertirse en un concepto clave para comprender las dinámicas presentes en un nuevo tipo de regionalismo (Vazquez, 2011: 166). De esta manera, al regionalismo autonómico²⁵ que se ha dado luego de la Segunda Guerra Mundial, en el que surgió el pensamiento cepalino que vinculó la industrialización con la integración regional, le siguió un regionalismo abierto que combina la firma de acuerdos regionales con la apertura unilateral, dentro de un modelo de desarrollo hacia afuera en pos de una rápida inserción en la economía mundial.

La crisis de este modelo, a fines de la década del 90, reorienta la mirada hacia un regionalismo social o inclusivo, que comienza a dar relevancia a la dimensión social del proceso de integración del MERCOSUR. Será a partir del año 2000 que comenzará a consolidarse esta perspectiva orientada a la ampliación de la dimensión social del MERCOSUR y de la participación de los actores sociales en diversas instancias del proceso de integración. El Consenso de Buenos Aires de 2003, la Decisión 26/03 del CMC «Programa de Trabajo 2004/2006» y la

²⁵ Término acuñado por el profesor venezolano José Briceño Ruiz en *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Colección Textos Universitarios, Caracas: Universidad de los Andes, 2007.

presentación en la Cumbre del MERCOSUR de junio de 2005 de la propuesta Somos MERCOSUR han sido destacados como los indicadores que visibilizan la puesta en valor de la integración regional y el compromiso asumido por los nuevos liderazgos de Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva y Tabaré Vázquez de «avanzar en una integración cualitativamente diferente a la agenda de los 90» (Vazquez y Geneyro, 2006: 4).

Así, se va explicitando la voluntad de un MERCOSUR con una ampliación tanto de su agenda como de la participación social. No obstante, la existencia de mecanismos de participación instaurados en el Protocolo de Ouro Preto, como el Foro Consultivo Económico y Social, será un giro que propiciará la configuración de nuevos mecanismos en materia de participación social, tales como las Cumbres Sociales (Vieira Martins, Albuquerque y Gomensoro, 2011). Esto muestra la voluntad política de subsanar el déficit democrático y social que se le adjudicaba al proceso integracionista por aquel entonces (Jelin, 2000, Caetano, 2004).

En su estudio sobre cultura de participación, Dueñas Salmán y García López (2012) identifican un conjunto de elementos que caracterizan la participación. En principio, se trata de un «proceso, que incluye la habilidad de hacer, al tomar parte de algo, con la finalidad de provocar una reacción»; la participación entonces «debe ser comprendida como una causa y como una consecuencia» (2). Lejos de asociarla con un desempeño formal, retoman la idea de Rebollo y Martí (2002) para enfatizar que es un «derecho a conformarse en grupos para lograr un objetivo» (2). Esto implica que toda instancia participativa alude a la adopción de un rol activo por parte de los actores involucrados con el objeto de intervenir en las transformaciones en cuestión. Constituye un desplazamiento de la mera pasividad a un compromiso que «supone el hábito personal de la colaboración, superador del individualismo» (López, 2007: 30 en Dueñas Salmán y García López, 2012).

Son diversos los ámbitos en los que puede desplegarse la participación y en muchos casos las líneas de demarcación se tornan difusas, como por ejemplo en lo atinente a la participación política y la participación social. Trascendiendo la tradicional asociación entre la participación política y la acción de votar, no podemos dejar de vislumbrar el fuerte componente político que toda participación social implica. En su trabajo sobre participación ciudadana, Espejo y Francescón (2012) aluden a una concepción amplia, entendiéndola como el «involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos» y resaltando que puede manifestarse tanto en la acción electoral como en el proceso de formulación y control de políticas públicas (47). El involucramiento incluye acciones orientadas a diversos objetivos, que van desde el control o monitoreo de las políticas públicas y servicios sociales previstos por el Estado hasta lograr o acrecentar la influencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. A su vez, tales objetivos no siempre se presentan de modo excluyente. Así, de acuerdo con Milani (2008), la participación social en la formulación de políticas públicas puede ser vista en tres niveles: el del control de los servicios sociales, el de la expresión de prioridades acerca de bienes públicos a futuro y el de la «politización de las relaciones sociales en el proceso de construcción de los espacios públicos para la formulación de políticas públicas» (559).

Asimismo, la participación social ha estado asociada a la «perspectiva fundada en los derechos y los deberes de los ciudadanos en su relación con las políticas sociales y a la noción de la ciudadanía arraigada en el compromiso social. O sea, el presupuesto de que, por medio de la participación es posible construir ciudadanía y fortalecer los derechos sociales» (Milani, 2008: 560). Siguiendo esta misma lógica, Ziccardi (1999) afirma que la participación es condición de posibilidad de una ciudadanía civil, política y social, asociada a los derechos de libertad individual, libertad política y a los derechos sociales. Finalmente, tal como lo plantea Pereira da Silva (2015), la participación remite a un más amplio debate en torno a diversas conceptualizaciones de la democracia. Es en este plano en el que la participación es no solo «un bien en sí mismo, que adicionalmente puede llevar a [...] la reducción de las desigualdades sociales», sino que además se constituye en el componente contrahegemónico de concepciones democráticas prevalecientes a las que se les cuestiona su tendencia a confinar a la democracia como mecanismo minimalista formal de selección de elites (58).

Desde un ángulo más específico, diversos estudios también han considerado la cuestión de la participación social como un «componente básico para los procesos de integración»

(Alemany y Leandro, 2006: 7). Conceptualmente se han referido a la participación en los siguientes términos:

- » como «conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización» (Caetano, 2004: 19);
- » como mecanismo por el que los ciudadanos y ciudadanas se apropian de los procesos de integración (Alemany y Leandro, 2006, Espejo y Francescón, 2012);
- » como «presencia directa de otros actores distintos de aquellos representados por la política externa de la burocracia estatal, siendo siempre complementaria de la representación política» (Ventura, 2006).

En resumidas cuentas, la participación social, como fenómeno político distinto del de la representación política, alude al involucramiento de los actores sociales con algún grado de organización en los procesos asociados a la formulación de políticas públicas. En otras palabras, «La participación social implica colocar a la decisión en debate» (Avritzer, 2003, Dagnino, 2002 en Milani, 2008: 557).

A los efectos de este trabajo, entendemos que la participación social es un fenómeno complejo y variante en relación con las transformaciones de los actores políticos y sociales involucrados, de sus intereses y de la existencia de voluntades políticas que propicien la apertura de espacios participativos, suministrando las condiciones de acceso a información, como así también la voluntad de los actores sociales de desplegar sus acciones en el sentido de lograr un creciente involucramiento en el proceso de formulación de políticas públicas. Es por esto que abordaremos la construcción de la participación social y de sus espacios en el ámbito del MERCOSUR desde la perspectiva de que se trata de un proceso complejo y variable. Ello nos permitirá observar las peculiaridades y heterogeneidades sincrónicas y diacrónicas de la institucionalización, metodologías y prácticas que han contribuido a la construcción de la participación social en el MERCOSUR dentro del período delimitado en este estudio.

También se ha observado en la literatura especializada cierta coincidencia en distinguir o diferenciar entre condiciones y formas de la participación. Si bien hay coincidencia en esto, hemos notado divergencias en cuanto a qué se incluye como condición y qué como forma de participación. Por ejemplo, para Alemany y Leandro (2006) la información es una condición de la participación social, al igual que el diálogo y el debate, mientras que en el estudio de Ventura *et al.* (2006) la información es, junto con la consulta y la cooperación, una forma de participación social. Lejos de dirimir si tal o cual cuestión es condición o forma de participación, al haber optado por una aproximación que entiende a la participación social como una construcción política, en el presente estudio serán consideradas todas estas instancias —información, consulta, realización de foro, presencia, debate, cooperación e informe, entre otros— como componentes significativos del proceso. Esta opción se sostiene en la heterogeneidad de mecanismos y disparidades temporal, normativa y de prácticas, a partir de la que cada espacio MERCOSUR configura instancias de participación social. Asimismo, permite aprehender más ampliamente las singularidades que reviste este proceso en curso en los diversos ámbitos del MERCOSUR, sin imponer marcos clasificatorios rígidos.

Finalmente, las alusiones a la participación social remiten de algún modo al sujeto participante. En este sentido, más allá de la heterogeneidad de actores que participan, es fundamental tener en cuenta que se trata de actores con algún grado de organicidad, «requisito indispensable» habida cuenta de que se trata de una serie de acciones que se encuentran inmersas en «un proceso con racionalidad jurídico-política como el MERCOSUR» y pretenden algún «grado de permanencia y lograr algún nivel de eficacia» (Caetano, 2004). No obstante, el autor nos recuerda que «no puede ignorarse, empero, que existen numerosos sectores sociales aún no representados en ámbitos regionales ni nacionales de los estados miembro del MERCOSUR» (2004: 20).

Ahora bien, el proceso de ampliación de la participación social en el MERCOSUR se instala acompañado de una fuerte iniciativa en torno a la construcción de ciudadanía. Las implican-

cias y elementos asociados al fenómeno de la ciudadanía son recuperados aquí a partir de abordajes analíticos diferentes aunque no necesariamente antagónicos. Los aportes más tradicionales asociados a la conceptualización de ciudadanía de Marshall (1950), que la identifican con el estatus que corresponde a quienes son miembros plenos de una comunidad. Para Marshall, la ciudadanía engloba tres familias de derechos: los civiles, claves para el ejercicio de la libertad individual; los políticos, necesarios para la plena participación de los asuntos públicos, y los socioeconómicos, que permiten disfrutar del nivel de vida y la protección social (Arango, 2007: 120).

El autor distingue entre una concepción formal y jurídica de ciudadanía y la idea de ciudadanía vinculada a la ampliación de derechos, a un movimiento inclusivo, es decir, la ciudadanía «como bandera [...] portadora de aspiraciones y promesas que casi sintetiza y expresa en sí misma un programa de democracia plena para todos» (Arango, 2007: 121). Otra línea de reflexión en torno al concepto de ciudadanía la plantea en su fluidez histórica al afirmar que «la ciudadanía cambia a través del tiempo y en una misma época en la manera en que distintas concepciones “resuelven” cuestiones tan fundamentales como el lugar de las identidades individuales y colectivas, de las instituciones, y del significado y sentido de los arreglos de convivencia (los que se tienen, o los que se piensan posibles y/o deseables desde distintas posturas ideológicas, valorativas, etcétera); [...] en términos más específicos, la ciudadanía cambia a través del tiempo y en una misma época en la manera en que distintas concepciones resuelven el lugar de lo público...» (Menéndez Carrión, 2003: 17). Podríamos anticipar que ambos componentes, el de inclusión/ampliación de derechos y el de las redefiniciones identitarias, institucionales, de parámetros de convivencia y de definición del carácter de lo público, se encuentran presentes en la enunciación de un MERCOSUR social y participativo y en los complejos procesos que involucra.

3.2. Conceptos y perspectivas en movimiento

Una de las evidencias que confirman al MERCOSUR como proceso de integración es la ampliación y resignificación de los interlocutores sociales identificados por el bloque desde su creación. Esta cuestión, que trasciende la dimensión numérica, expresa una serie de transformaciones más profundas en el sentido y voluntad política de reconocimiento de sujetos constitutivos de lo político. Así, inscripto en la voluntad política de transformación a partir de las crisis transitadas por las sociedades del MERCOSUR, el fortalecimiento y ampliación del proceso integracionista se desenvuelve junto con la reconfiguración de la interpelación a los colectivos sociales.

Dos ámbitos dan testimonio de este proceso de ampliación y resignificación: el lenguaje institucional del MERCOSUR y la reflexión académica. Subyacen a esto las tensiones y tiempos propios de los procesos sociales y políticos, en los que el cambio y la continuidad entran en juego. La periodización sugerida por Ratton Sanchez (2007) nos permite identificar tres modalidades de interpelación del MERCOSUR a los colectivos sociales, lo que a su vez se inscribe en procesos políticos, económicos y sociales más complejos.

En la etapa fundacional del MERCOSUR, se perfila el sujeto *sector privado* como interlocutor dominante. «Referencias a este término están presentes en el Tratado de Asunción (art. 14) de 1991, y en reglamentos internos de órganos del MERCOSUR, como en los casos de los reglamentos del Grupo Mercado Común (art. 26 y subss.), de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 18) y del Foro Consultivo Económico y Social (art. 3)» (Ratton Sanchez, 2007: 38). Esto evidencia la naturaleza que adquiere el proceso en estos primeros momentos, caracterizada por dos rasgos dominantes. Por un lado, su intergubernamentalidad y, por el otro, el enfoque exclusivamente comercial. Siguiendo lo propuesto por la autora, el sector privado involucra a grupos relacionados con las actividades económicas de producción, distribución y consumo.

La segunda etapa se inicia con una transformación que desborda al sector privado, pero sin disociarlo totalmente de la centralidad de la dimensión económico-comercial. Así, el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción o Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, identifica al Foro Consultivo Económico y Social como «órgano de representación de los sectores económicos y sociales». En esa misma época, una de las modificaciones realizadas

al Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común expresa que «... podrá, en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente, invitar para que asistan a ellas representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes...» (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 14/08).

Asimismo, un rico debate conceptual hacía foco en el llamado a fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, lo que a su vez remite al carácter polifacético y problemático del término sociedad civil. Como expresa Lechner (1994), la interpretación más fructífera para leer la invocación de la sociedad civil es en clave de autocrítica democrática, y en América Latina el recurso a la sociedad civil critica la fragilidad y muchas veces simple formalidad del régimen democrático. En última instancia, para el autor, el llamado a fortalecer a la sociedad civil está destinado a mejorar la calidad de la participación ciudadana de cara a una concepción elitista y una organización autorreferida de la democracia, en tanto que el verdadero problema residiría en consolidar el sistema político-institucional y el fortalecimiento de la ciudadanía debería plantearse primordialmente en ese ámbito.

Otros autores abonan esta mirada, pues consideran que en la representación de la sociedad civil se hace palpable el discurso neoliberal, su idea de lo social y su manera de interpretar las acciones humanas (Roitter, 2004). Incluso bajo el paraguas del concepto aparecen organizaciones no gubernamentales de diferente naturaleza, aunque compartan ciertas características: se trata de instituciones formales con continuidad institucional, que aspiran a autogobernarse con base en reglas de funcionamiento propio, que tienen carácter privado, en el sentido de ser autónomas respecto de los gobiernos, que promueven una gama de temas sociales, que no tienen fines de lucro y que tienen objetivos, operaciones y conexiones transnacionales (Serbin, 1997: 44-55). El mismo autor destaca que la mayoría mantiene variados vínculos con gobiernos y con otras organizaciones no gubernamentales pero, en su conjunto, buscan poner límites tanto a la acción de los Estados como del mercado, con lo cual promueven sus actividades más allá de las categorías de Estado y empresas. Esta última característica remite al concepto de un tercer sector, diferenciado del Estado y las empresas.

Roitter (2004) sostiene que los atributos específicos de las organizaciones que componen el tercer sector no estarían en su sustancia, sino en las similitudes y diferencias con respecto a los otros dos. Esto es así ya que se asemejan a las empresas por su carácter de organizaciones privadas y comparten con el Estado el interés por problemáticas asociadas a lo público. Paralelamente, la condición de no gubernamental, la distancia del Estado y la no lucratividad de las empresas. A pesar de la amplia difusión del término, el tercer sector no es el único término que invoca el universo asociativo. También lo hacen otras versiones, como las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, entidades intermedias, hasta llegar a los actuales movimientos sociales a los que nos referiremos a continuación.

En una tercera etapa, la creciente presencia en la escena política tanto nacional como internacional de los movimientos y organizaciones sociales no ha dejado de ser registrada en principio descriptivamente por las reflexiones académicas finiseculares. A esto sobrevendrá una indagación más profunda en cuanto a la naturaleza de estos sujetos de la política y su novedad frente a modalidades anteriores de organización de los colectivos sociales. Uno de los aspectos estructuralmente novedosos más resaltados por la literatura que aborda el fenómeno de los movimientos sociales es el de la conciencia de la conflictividad social producida por la globalización neoliberal y el despliegue de la acción política colectiva para impulsar el cambio social.

Ahora bien, esta cuestión no ha estado ajena a debates —tanto en el plano académico como en el seno de los propios movimientos sociales— en torno al modo de plantear tal acción política colectiva vis a vis la institucionalidad política vigente y más particularmente respecto del Estado. Tales debates oscilan entre el fomento de un contrapoder antagónico a la trama institucional estatal vigente, a posiciones que reconocen que el acceso al Estado es fundamental para la concreción de los cambios sociales buscados. Más allá de esto, se observa una coincidencia en identificar que las consecuencias económicas, sociales y culturales de la experiencia neoliberal son el disparador de la creación de nuevas relaciones de solidaridad

entre los sectores oprimidos, que ensayan formas organizativas novedosas con fines emancipatorios (Jelin, 2000, Echart Muñoz, 2008, Alonso, 2013).

Sucintamente y siguiendo lo planteado por Boaventura de Souza Santos, «... se piensa y organiza una ciudadanía en nuevos ejercicios [...] se busca renovar el principio de comunidad [...] Los nuevos movimientos se plantean la democracia participativa como una política de acción social [...] que ensaya la demodiversidad, que implica el reconocimiento y la potenciación de múltiples formas que puede asumir el ideal democrático, a lo que se añade la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global...» (Alonso, 2013: 40). A su vez, existe una diferencia entre los viejos y los nuevos movimientos sociales. Mientras los primeros tendían a organizarse de acuerdo con divisiones de carácter clasista (movimiento obrero, campesino), los segundos se articulan en torno a contradicciones sociales tales como género, estilos de vida, ambiente, desigualdad racial y conflictos bélicos (Shaw, 1994: 647-668). Así, estos últimos poseen una clara orientación emancipatoria con una profunda politización que se manifiesta en la conexión entre la experiencia local y los procesos globales (Echart Muñoz, 2008).

En este marco, Santos expresa que «... se está reinventando una emancipación que es profundamente social. En estos movimientos sociales se incluye una disputa sobre el conjunto de las significaciones culturales, y una disputa por la resignificación de las prácticas» (en Alonso, 2013: 43). Un segundo rasgo característico²⁶ es que tienden a establecer estructuras organizativas descentralizadas, autónomas, antijerárquicas y horizontales de autorregulación colectiva en las que prevalecen las relaciones informales entre sus integrantes (Alonso, 2007, Zibechi, 2007, Echart Muñoz, 2008).

Finalmente, los nuevos movimientos sociales cuentan con una composición heterogénea enfocada en reivindicaciones en términos de expansión y reconocimiento de derechos (Núñez, 2005). A su vez, han tendido a establecer marcos interpretativos que legitiman socialmente sus protestas, proveen esquemas de interpretación y de evaluación que sirven de base para modelar comportamientos contando con redes comunicativas propias (Jelin, 2000, Echart Muñoz, 2008).

Los nuevos movimientos y organizaciones sociales no han pasado inadvertidos en el ámbito del MERCOSUR. El diagnóstico que se realizaba ya hacia el año 2000 no solo destacaba el déficit democrático del proceso, sino que además afirmaba que las construcciones regionales comenzaban a mostrar un cambio de «patrones de alianzas y federaciones regionales» a una mayor presencia de «movimientos sociales que generan sus propias solidaridades» (Jelin, 2000). El lenguaje institucional comenzó a incorporar estas categorías, haciéndose eco de las necesidades de profundización del proceso e indicando una voluntad política de ampliación de la interpelación de los sujetos sociales y políticos. Por tomar aquí solo algunos ejemplos, en la normativa de creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social se le adjudica entre sus funciones la de «... actuar como un canal institucional de diálogo del MERCOSUR con la sociedad y con los movimientos sociales» (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 65/10, art. 4). Por su parte, el Consejo del Mercado Común identifica entre los ejes prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR el de «... promover el diálogo con las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de las políticas sociales» (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/11, PEAS Directriz 24). La Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 10/15 reconoce entre sus considerandos «... que la participación de organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR es importante para la profundización y éxito del proceso de integración, así como para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados del proceso de integración» (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 10/15). Estos son solo algunos indicadores del cambio en la interpelación del MERCOSUR

²⁶ En relación con estas dos características vale señalar dos diferencias entre el fenómeno onegeísta coexistente y el de los movimientos sociales. Por un lado, las ONG se distinguen por poseer una estructuración institucional autónoma que se autoidentifica como no lucrativa e independiente del Estado con participación de voluntariado. No obstante, desempeñan actividades como subsidiarias de la actividad estatal (apoyando al Estado en la provisión de bienes públicos —como sucede, por ejemplo, en muchas ONG para el desarrollo— o bien ingresando en los espacios multilaterales internacionales en carácter de órganos consultivos). Una segunda característica es que las ONG identifican su ámbito de acción en el que a su entender es el espacio que existe entre el Estado y el mercado. Esto les ha valido la crítica de haber sido cooptadas por la trama burocrática de aquellos Estados comprometidos con el despliegue y expansión del mercado. Cabe destacar que se ha notado una resistencia a esto por parte de algunas ONG, que, desde una posición más crítica, se desplazaron hacia los emergentes movimientos sociales. (Echart Muñoz, 2008).

hacia una concepción más amplia y diversificada de los colectivos sociales. No es casual que este giro haya coincidido con el relanzamiento del proceso integracionista con una agenda ampliada, tal como hemos mencionado anteriormente.

3.3. Definiciones operacionales

Por *participación social* en el proceso de integración del MERCOSUR entendemos el conjunto de acciones llevadas a cabo por aquellos actores sociales organizados que en sus funciones no son representantes formales de la estructura estatal. La orientación de tales acciones puede abarcar un amplio espectro, sin ser estas necesariamente excluyentes entre sí, y pueden consistir en actividades que van desde el ejercicio de control de las políticas públicas y servicios sociales previstos por el Estado, hasta el logro o acrecentamiento de la influencia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Los objetivos subyacentes en toda acción de participación social aluden a la preservación o ampliación de los derechos políticos, individuales o sociales, condiciones de posibilidad del ejercicio de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones. Asimismo, la intencionalidad de la participación puede estar dirigida a las políticas públicas, los decisores públicos, los parlamentarios o a buscar aliados gubernamentales y de organizaciones. A su vez, la participación social en el MERCOSUR refiere en este estudio solo al desempeño de los sujetos antes mencionados dentro de los espacios institucionales del proceso de integración. Tal desempeño transcurre tanto en formas previstas, institucionalizadas y normativizada, como en prácticas que van delineándose espontáneamente en el proceso.

En cuanto a las formas de participación, partiremos de la distinción realizada por Ventura (2006) entre información, consulta y cooperación. Siguiendo a la autora, la información remite a un proceso unilateral que se expresa por la manifestación de un interlocutor hacia otro (en este caso de alguna instancia del MERCOSUR con los actores de la sociedad civil o gobiernos subnacionales, y viceversa). La consulta tiene por base una vía de doble mano y es utilizada para la obtención de informaciones, opiniones y datos para un determinado asunto, previamente definido en sus términos y plazos. Finalmente, la cooperación contempla un mayor grado de duración e intensidad en la interacción de los agentes durante el proceso decisorio. No obstante tal distinción, en el presente estudio se considera que esas formas pueden darse de modo simultáneo y yuxtapuesto en el desenvolvimiento del proceso de participación social, de acuerdo con las condiciones que posibiliten las normas y/o las instituciones y con el desenvolvimiento de las prácticas mismas. Así, las acciones pueden variar en un amplio rango que incluye solicitud de información; asistencia o participación virtual en seminarios, diálogos, talleres o reuniones especializadas; consultas con uso de la palabra y sin uso de la palabra; elaboración de recomendaciones, solicitudes, demandas y declaraciones, ya sea en forma verbal o por escrito.

La participación social puede ocurrir en diversas etapas del proceso de formulación e implementación de políticas públicas, lo que conduce a la distinción entre participación *ex ante* y *ex post*. Se pueden generar estrategias de participación focalizadas en un espacio puntual dentro de la institucionalidad del bloque o ampliadas hacia múltiples instancias. En cuanto a su alcance, esta puede referir a cuestiones macro o regionales o bien puede encontrarse circunscripta a temáticas específicas. En cuanto a las orientaciones, puede apuntar a discutir los términos de la propia participación social o demandar mayor participación, a su fortalecimiento, a la transformación normativa, a influir en la formulación de las políticas públicas, a su control y monitoreo, a influir en la configuración de planes estratégicos, entre tantos otros. Las acciones de participación social pueden enmarcarse en una convocatoria de alguna instancia del MERCOSUR de los actores sociales en general o en invitaciones específicas dirigidas a actores o sectores en particular. Temporalmente, la participación social puede desempeñarse con continuidad o en forma intermitente.

En cuanto a los *tipos de actores* que consideramos en este estudio, adoptaremos una definición amplia que incluye toda forma asociativa y organizada fuera del ámbito de la burocracia estatal. Esto incluye a sectores organizados como los empresarios y trabajadores, que cuentan en general con mecanismos de participación ya establecidos, hasta movimientos y organizaciones sociales que, en general, tienen más dificultades para que su voz sea efectivamente escuchada. Al respecto, es necesario realizar dos aclaraciones. En primer lugar,

se ha optado por esta definición amplia independientemente de que algunas de sus partes puedan referir a los términos analizados con anterioridad —sociedad civil, tercer sector, sector privado, sectores económico y social, y particulares— habida cuenta de que en la presente investigación no se ha planteado como objetivo dirimir los debates teóricos que se desarrollan en virtud de tales conceptualizaciones. En segundo lugar, si bien daremos cuenta de que en varias instancias de participación se desempeñan sectores empresariales, consideramos que su participación no es de naturaleza social en el sentido en el que ha sido anteriormente conceptualizada. No obstante, su presencia —que en algunos casos está contemplada normativamente— no puede ser descriptivamente omitida. Asimismo, los actores pueden variar de acuerdo con el alcance de su base de desempeño, encontrando actores de carácter nacional, regional (articulaciones regionales que comprenden actores de diversos Estados miembros) o de base local/territorial.

4.

Normativa del MERCOSUR concerniente a la participación social

Como expresamos en el marco teórico, el mapa de la participación social, cuyos contornos han ido ampliándose en el proceso, se vio reflejado y delineado en la normativa que establecía el marco de actuación de los actores sociales. En este acápite se dará cuenta de las decisiones que el Consejo del Mercado Común (CMC) fue adoptando para dar forma a aquellas resignificaciones conceptuales sobre los actores sociales.

El Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el 26 de marzo de 1991, establece en su artículo 14 la posibilidad de que el Grupo Mercado Común (GMC) convoque a representantes del sector *privado* en el desarrollo de sus trabajos, aun cuando no establece un mecanismo específico para hacerlo, durante el periodo de transición establecido hasta el 31 de diciembre de 1994.

El Protocolo de Ouro Preto, firmado el 15 de diciembre de 1994, establece dos tipos de mecanismos de participación social: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), espacio concebido para la inclusión de los sectores *económicos y sociales*, y la posibilidad de participación en las reuniones preparatorias de los Subgrupos de Trabajo (SGT) y las comisiones dependientes del GMC, así como en las Reuniones Especializadas y los Grupos *Ad Hoc* (Vazquez, 2007). El FCES tiene una representación tripartita del sector trabajador, el sector empresario y el tercer sector; el alcance de la participación que se da en su seno será analizado más adelante.

En este proceso de ampliación de la participación social, se crea en 2010 la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS) en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR.²⁷ Se establece que trabajará en coordinación con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales y con los Puntos Focales del Programa Somos MERCOSUR. Entre las funciones principales de la UPS se destacan: actuar como canal institucional de diálogo del MERCOSUR con la sociedad civil y los movimientos sociales; apoyar la organización de la Cumbre Social del MERCOSUR; financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR y mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes.

La norma establece que la UPS tiene sede en Montevideo y está integrada por un coordinador, con experiencia en temas sociales y buena aceptación por parte de la sociedad civil y los movimientos sociales, y dos funcionarios técnicos. El coordinador es nacional de un Estado Parte y designado por el GMC para un mandato de tres años, con posibilidad de prórroga por un período adicional, respetando el principio de rotación alfabética de las nacionalidades.

En cuanto al funcionamiento, los gastos corrientes y los salarios de los funcionarios de la UPS, se dispone que serán financiados por el presupuesto del Alto Representante General del MERCOSUR, que incluirá un rubro específico para la Unidad, y que para el financiamiento de la participación social y de actividades de la Cumbre Social del MERCOSUR, se deberá crear y reglamentar un Fondo de Participación Social, el que será administrado por la UPS.

Posteriormente, el cmc aprueba el documento Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del mercosur (peas).²⁸ Entre sus considerandos más importantes, se destaca que la dimensión social del mercosur se ha consolidado como uno de los ejes estratégicos del proceso de integración regional y que el peas es un instrumento fundamental para articular acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la dimensión social del mercosur. Esta norma es importante para el estudio de la participación social en el proceso de integración, pues, en el eje que plantea asegurar el diálogo social, se establece la directriz de promover el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales. Para ello se dispuso, como objetivos prioritarios, promover el diálogo con la sociedad sobre la implementación del peas y garantizar y fortalecer otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas.

La norma más reciente, que amplía el contorno del mapa de la participación social en el MERCOSUR, está constituida por la Decisión cmc N.º 10/15, que establece diversas medidas en términos de la actuación de *organizaciones y movimientos sociales* del MERCOSUR.²⁹ En sus considerandos, la norma establece que la participación de organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR es importante para la profundización del proceso de integración, así como para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados de dicho proceso, y que las Cumbres Sociales constituyen un espacio privilegiado para la participación social y una oportunidad para la rendición social de cuentas del MERCOSUR sobre el estado de avance del proceso de integración regional. Esta disposición agrega que la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) actúa como canal institucional de diálogo del MERCOSUR con las organizaciones y movimientos sociales, y además destaca que trabaja en coordinación con las instancias del MERCOSUR en el área social (la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, el Instituto Social del MERCOSUR y la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, por medio del Alto Representante General del MERCOSUR).

De esta manera, el Consejo del Mercado Común decide consolidar las normas sobre organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR y aprobar los anexos vinculados a «Cumbre Social del MERCOSUR y Rendición Social de Cuentas» (Anexo I), «Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR» (Anexo II) y «Procedimiento para Solicitar Información a los Órganos del MERCOSUR» (Anexo III).

²⁷ mercosur/cmc/dec. N.º 65/10. Unidad de Apoyo a la Participación Social del mercosur.

²⁸ mercosur /cmc/dec. N.º 12/11. Plan Estratégico de Acción Social del mercosur.

²⁹ mercosur/cmc/dec. N.º 10/15. Organizaciones y Movimientos Sociales del mercosur.

En cuanto a las Cumbres Sociales (Anexo I), se establece que deben ser realizadas semestralmente y que su organización es responsabilidad de la presidencia *pro tempore* (PPT), en coordinación con los demás Estados Partes y con el coordinador de la UPS. A esos efectos, cada Estado Parte debe designar un Punto Focal titular y un alterno, quienes deberán presentar un informe de los resultados de la Cumbre Social realizada en su PPT en la primera reunión ordinaria del GMC siguiente. Se agrega que en el marco de las Cumbres Sociales debe preverse un espacio para la rendición social de cuentas, en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del proceso de integración regional.

En el Anexo II se establece que el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR reúne datos sobre las organizaciones y movimientos sociales establecidos en el territorio de los Estados Partes con interés en los asuntos tratados en el proceso de integración regional. El objetivo del registro es el intercambio de información y comunicación con las organizaciones y movimientos sociales, revistiendo la inscripción carácter voluntario. Se establece también que solo pueden inscribirse las organizaciones y movimientos establecidos en, al menos, uno de los Estados Partes. El registro se realiza en el sitio web del MERCOSUR, completando el Formulario para el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR. La administración y actualización del registro es competencia de la UPS, y la información es considerada pública y puede ser utilizada por los órganos del MERCOSUR para objetivos relacionados con el proceso de integración.

El formulario se encuentra actualmente en el sitio web oficial del MERCOSUR, alojado en el lugar destinado a la UPS. Actualmente, se encuentran registradas 216 organizaciones y su reciente implementación impide realizar una evaluación de su efectividad.

En cuanto al procedimiento para solicitar información a los órganos del MERCOSUR, el Anexo III de la Decisión CMC N.º 10/15 establece que los y las representantes de las organizaciones y los movimientos sociales de los Estados Partes podrán solicitar, a través de la UPS, información relativa al estado de vigencia de normas aprobadas, al estado de la adopción de normas por nuevos Estados Partes, a la relación de una norma con otras normas del MERCOSUR o conjunto de normas que regulan una materia específica. En el articulado siguiente se establece que la UPS deberá recibir, analizar y responder las solicitudes de información presentadas, así como el procedimiento y los plazos. Asimismo, la UPS junto a la Secretaría del MERCOSUR instrumentará un espacio virtual, a los efectos de recibir las solicitudes de información y mantendrá un registro de las solicitudes, los plazos de tramitación y las respuestas enviadas, el cual deberá ser enviado semestralmente al GMC para su consideración.

5.

Mecanismos, metodologías y prácticas referentes a la participación social del MERCOSUR

5.1. **Consejo del Mercado Común (CMC)**

Es el órgano superior del MERCOSUR, encargado de la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, que se pronuncian por medio de decisiones.

El Consejo del Mercado Común (CMC) posee diversas atribuciones: velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado de Asunción y de los acuerdos firmados en su marco; formular políticas y promover las acciones necesarias para el establecimiento del mercado común; negociar y firmar acuerdos con terceros Estados, grupos de países y organizaciones internacionales; pronunciarse sobre las propuestas del GMC; crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que resulten de ellas; crear, modificar o suprimir órganos de la estructura del MERCOSUR; designar al director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria y homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común.

En su Reglamento Interno inicial (CMC/DEC. N.º 2/98) no se realiza ninguna mención a la posibilidad de participación de actores sociales, pero en una modificación posterior de algunos artículos del Reglamento se esboza un cambio. En la DEC. N.º 14/08 se expresa que el Consejo del Mercado Común «... podrá, en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente, invitar para que asistan a ellas a representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes y representantes de organismos internacionales o agrupaciones de países» (art. 10, texto conforme art. 3 CMC/DEC. N.º 14/08).

Se ha detectado, en las actas de las reuniones, que el CMC recibe los informes de las actividades desarrolladas en otras instancias del MERCOSUR, en donde se articula la participación de actores sociales de diversa naturaleza, lo que incluye a sectores organizados como los empresarios y trabajadores que cuentan, en general, con mecanismos de participación ya establecidos, y a movimientos y organizaciones sociales con formas más novedosas de participación. En el año 2003, participaron de una reunión del Consejo Mercado Común la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y el Consejo de Trabajadores del Cono Sur, realizando presentaciones vinculadas a la temática sociolaboral y a la importancia estratégica de la integración regional en sus aspectos económico, político, social y cultural. Desde el año 2009, el CMC recibe informes del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que, como expresáramos, es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los

Estados Partes e integra la estructura institucional del MERCOSUR, conforme a lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto. También recibe informes del Instituto Social del MERCOSUR y toma nota de lo que ocurre en el desarrollo de las Cumbres Sociales.

De esto resulta que el tipo de participación social que se da en el cmc es indirecta, pues se manifiesta a través de otros órganos del bloque que la articulan. Sin embargo, puede identificarse claramente que se trata de un proceso unilateral que se expresa por la manifestación de un interlocutor hacia otro (en este caso del cmc con otras instancias del bloque) y que hemos clasificado en la tipología de participación como *información*.³⁰

5.1.1. Reuniones de Ministros del MERCOSUR

5.1.1.1. Reunión de Ministros de Educación (RME)

La Reunión de Ministros de Educación (RME) fue creada a fines de 1991, con la función de proponer al Consejo del Mercado Común y al Grupo Mercado Común medidas tendientes a coordinar políticas educativas en los Estados Partes (CMC/DEC. N.º 07/91). La RME está integrada por los ministros de Educación de los Estados Partes del MERCOSUR.

La estructura orgánica del denominado Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) se estableció en una normativa posterior. En ella se señala que la Reunión de Ministros de Educación constituye su instancia orgánica superior y que su función principal es colaborar con la definición de políticas públicas regionales en esta materia y que, para ello, deberá elevar al Consejo del Mercado Común, para su consideración, propuestas de acuerdos internacionales, decisiones, recomendaciones y otros instrumentos. Asimismo, deberá elevar al CMC, al solo efecto informativo, los acuerdos interinstitucionales adoptados en su seno (CMC/DEC. N.º 05/11).

En el Reglamento Interno de funcionamiento del SEM, se prevé la participación de terceros Estados o de organismos internacionales, aplicándose por analogía el procedimiento establecido para la participación del sector privado en el Grupo Mercado Común (CMC/DEC. N.º 04/91). En la norma referida, se define como representante del sector privado a «... aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo». También se establece que los subgrupos de trabajo y las comisiones podrán cumplir sus actividades en dos etapas, una preparatoria y otra decisoria, y que en la primera podrán solicitar la participación de representantes del sector privado. También están habilitados para promover, en forma conjunta con el sector privado, seminarios que tiendan a ampliar el análisis de los temas tratados. Las delegaciones de representantes del sector privado que participen en la etapa preparatoria estarán integradas, como máximo, por tres miembros del sector privado correspondientes a cada Estado Parte.

Si bien no se registra un mecanismo institucionalizado y propio de participación social directa, en la práctica se registran diversas formas de participación de lo que se denominan en el SEM las organizaciones de la sociedad civil (osc) o las organizaciones educativas de la sociedad civil (oesc). Entre las prácticas e instancias de participación social detectadas en el ámbito educativo, se destaca el Foro Educativo MERCOSUR que constituye, desde el año 2004, la instancia de diálogo que el SEM ha propuesto para promover el debate y la reflexión sobre los desafíos de la región, entre las organizaciones sociales del ámbito educativo y los ministerios de Educación del MERCOSUR. Está integrado por organizaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

En el contexto de la Mesa de Organizaciones Solidarias con la Educación, integrada por más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil comprometidas en temáticas educativas a nivel nacional, surgió la iniciativa de convocar a un foro de los países que componen el MERCOSUR para promover el debate. En el marco de las actividades del SEM, se realiza, en 2004, el I Foro Educativo MERCOSUR «Por una región con equidad e inclusión», en Buenos Aires, organizado en forma conjunta por el Ministerio de Educación argentino y un grupo de organizaciones sociales, con el objetivo de «reflexionar sobre la articulación entre el

³⁰ Los órganos dependientes del cmc podrán contar con Reglamento Interno de funcionamiento, que deberá ser homologado por el Consejo. En este relevamiento hemos identificado numerosos órganos que cuentan con tales reglamentos sin homologar o directamente, su ausencia. Esto se traduce en modalidades de acción que se consideran no normativizadas por la institucionalidad del bloque, y que, a los fines de este estudio, constituyen «prácticas».

sector público y las OSC comprometidas con la educación en la región MERCOSUR, acerca de la corresponsabilidad en la temática y las especificidades de la participación de cada actor».³¹

Los objetivos que se propusieron en este I Foro fueron reflexionar acerca de las distintas experiencias de participación de la sociedad civil en la temática educativa en la región MERCOSUR; identificar prioridades de la agenda educativa para construir equidad con calidad educativa en la región; promover el intercambio de experiencias, conocimientos y materiales educativos entre los distintos actores de la región y encontrar propuestas de trabajo conjunto entre OSC y el Sistema Educativo MERCOSUR en los temas referidos a las prioridades educativas de la región.

El II Foro Educativo del MERCOSUR se llevó a cabo en Asunción del Paraguay, en 2005, y se propuso como objetivos reflexionar sobre los impactos negativos de la inequidad social en la educación; compartir experiencias educativas de la región en contextos de inequidad social y viabilizar estrategias de trabajo conjunto entre el Sector Educativo del MERCOSUR y las organizaciones de la sociedad civil. En esta edición del Foro participaron aproximadamente 60 organizaciones de los seis países y más de 180 personas.

En el III Foro Educativo, realizado en Brasil en 2006, se hizo hincapié en cinco ejes temáticos: inclusión, financiamiento, educación para la integración, educación en diferentes espacios de aprendizaje y ciudadanía, derecho a la educación y valorización de los trabajadores/as de la educación. En el marco de este tercer foro, se realizó la presentación del libro *II Foro Educativo Mercosur*.³²

El IV Foro Educativo MERCOSUR «Educación y ciudadanía en un nuevo escenario regional» se llevó a cabo en Buenos Aires, el 12 y 13 de junio de 2008. En el documento base preparatorio de este Foro, se definió que al referirse a organizaciones sociales se incluyen «... movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y organizaciones sindicales». Los objetivos centrales de este encuentro fueron: promover y fortalecer la articulación entre Estado y sociedad civil, identificando los desafíos actuales en la región, y proponer acciones que potencien dicha articulación y fortalezcan una ciudadanía activa y crítica. En el Documento Final del IV Foro, se realizaron propuestas vinculadas a los actores sociales del sector educativo. Por ejemplo, se sugiere a los ministerios de Educación de la región que tomen medidas tendientes a fortalecer espacios de interacción como el Foro Educativo del MERCOSUR; generar espacios de articulación concretos entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado; y ofrecer capacitación y espacios de participación en los proyectos que cada organización de la sociedad civil lleva a cabo en alfabetización temprana y familiar y en alfabetización de adultos.

Otra instancia que surgió al calor de la realización del I Foro Educativo MERCOSUR es la Plataforma de Organizaciones Educativas para el MERCOSUR (PEM), constituida por catorce instituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.³⁴ Se creó en el año 2005 con la misión de promover la inclusión, la equidad y la calidad educativas en la región MERCOSUR, mediante la participación, la incidencia en las políticas públicas y el compromiso con la educación en los países. Es decir, la PEM funciona a partir de la voluntad expresa de las organizaciones que la formaron, las cuales se autoconvocaron para incidir políticamente en las decisiones respecto a la educación tanto en los niveles nacionales como regionales, en especial, en el Sector Educativo MERCOSUR, del cual habían sido parte como Foro Educativo en tres de sus reuniones.

La conformación de la Plataforma se sustentaba en dos convicciones de sus integrantes: la importancia de pensar e intervenir en lo social, tomando marcos de referencia regionales que trasciendan lo nacional, y la necesidad de fortalecer la participación de las organizacio-

³¹ Libro del I Foro Educativo del MERCOSUR. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/edusol/archivos/foro_mercosur.pdf>.

³² Disponible en: <<http://www.enalianza.org.py/v2/memoria.html>>.

³³ Documento Base IV Foro Educativo y mercosur «Educación y ciudadanía en un nuevo escenario regional».

³⁴ Argentina: Apaer (Asociación de Padrinos de Escuelas Rurales), Fundación ses (Sustentabilidad Educación - Solidaridad) / Bolivia: Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (Cebiae), Foro Educativo Boliviano / Brasil: Ação Educativa, Fundação Abrinq, Instituto Paulo Freire / Chile: Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (Achnu), Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (cide) / Paraguay: Fundación en Alianza, Fe y Alegría / Uruguay: Foro Juvenil, Iniciativa Latinoamericana, Instituto de Educación Popular El Abrojo.

nes sociales, para incidir en políticas públicas. En ese contexto, la PEM reconoce que la temática educativa es un eje de trabajo conjunto y estratégico entre los gobiernos de la región y las organizaciones sociales, a partir de la creación del Sector Educativo MERCOSUR, de las reuniones semestrales de ministros de Educación de los países de la región y de los Foros Educativos del MERCOSUR.

Desde el marco teórico descripto, la Plataforma se propuso los siguientes objetivos: analizar la situación educativa y las políticas educativas en cada uno de los países de la región; difundir los análisis realizados; desarrollar prácticas conjuntas que generen nuevos conocimientos y aprendizajes sobre la temática educativa en la región; interlocutar con las autoridades educativas de la región; proponer alternativas orientadas a mejorar la inclusión, la equidad, la calidad y la participación de la sociedad civil en los procesos educativos; auspiciar articulaciones entre las políticas educativas y la sociedad civil y promover la participación de los distintos actores de la sociedad civil del MERCOSUR en los procesos educativos.

En el año 2006, se realiza una publicación cuyo contenido fue elaborado a partir de los informes realizados en cada país por las organizaciones de la PEM. En *Prevención del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil*,³⁵ se expresa que las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la temática educativa desarrollan un conjunto de estrategias para prevenir el fracaso escolar en el MERCOSUR. Para dar una idea del impacto que tienen estas estrategias, se sostiene que se puede estimar que en el MERCOSUR existen unas 350.000 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales la mitad desarrolla alguna actividad vinculada con la educación. Y agrega: «... este conjunto de organizaciones moviliza un total estimado de casi 7 millones de voluntarios, 2,8 millones de personas rentadas y 8.100 millones de dólares anuales como parte de los gastos operativos en proyectos y estructura».³⁶

Durante el año 2009, la PEM se comprometió con las Metas Educativas 2021 promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), convencidos de que estas daban cuenta de una necesidad urgente de los países de la región de hacer realidad el derecho a la educación de calidad para todos. Sin embargo, el accionar de la PEM no se prolongó en el tiempo y diversas fuentes consultadas evalúan que su accionar, a pesar de la potencialidad del instrumento y de sus precisiones conceptuales, no tuvo el impacto inicialmente buscado.

El Sector Educativo del MERCOSUR se destaca como un ámbito de gran dinamismo y en el que se propicia la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la constatación de que no se han organizado más foros luego del realizado en 2008 nos lleva a preguntarnos por la falta de continuidad de este ámbito pionero, que se creó con la idea de articular acciones entre el SEM y las organizaciones educativas. Ante la consulta sobre las posibles causas de esta falta de continuidad, Inés González, coordinadora del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR de la Argentina, sostiene que la complejidad del problema es atribuible a una diversidad de factores, ya que se vincula a dos tipos de órdenes causales. El primero se relaciona con las propias estructuras estatales de los países, «... ya que no todos los países tienen mesas nacionales, es decir, no todos los ministerios se sientan con las organizaciones no gubernamentales a planificar las acciones conjuntamente». En ese mismo orden, aparece la cuestión del financiamiento de las actividades como un problema que diferencia a los distintos países del MERCOSUR pero que en algún sentido atraviesa a todos en mayor o menor medida. El segundo orden de explicaciones tiene relación con las propias organizaciones y su «falta de representatividad en muchos casos y la falta de constancia en las actuaciones en otros».³⁷

³⁵ Esta publicación fue desarrollada en el marco del proyecto hemisférico: «Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar», coordinado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA) a través del Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (Femcidi/OEA).

³⁶ Citado en *Prevención del fracaso escolar en el mercosur: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil* (2006), con base en estimación de la Fundación ses, a partir de la proyección de datos de M. Roitter, R. List, y L. Salamon: «Descubriendo el sector sin fines de lucro en la Argentina: su estructura y su importancia económica», en Mario M. Roitter e Inés González Bombal (comp.). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires: Cedes, 2000. Disponible en: <<http://www.cedes.org/areas/sociedad/index.html>>.

³⁷ Entrevista realizada el 26/11/2015.

Esto pone en evidencia e invita a recuperar de una manera crítica la observación de Caetano (2004), en el sentido de que los actores que participan tienen algún grado de organicidad, requisito indispensable habida cuenta de que se trata de una serie de acciones que se encuentran inmersas en «... un proceso con racionalidad jurídico-política como el MERCOSUR» y pretenden algún «... grado de permanencia y lograr algún nivel de eficacia».

La misma diferenciación se produce en términos de los actores que cada país elige como interlocutores en la temática educativa. Se puede optar por una definición amplia que incluya toda forma asociativa y organizada fuera del ámbito de la burocracia estatal, lo cual incluye a sectores organizados como los trabajadores, que cuentan en general con mecanismos de participación ya establecidos, hasta organizaciones de la sociedad civil y movimientos y organizaciones sociales, que en general tienen más dificultades para que su voz sea efectivamente escuchada. De la investigación surge que algunos países, como Argentina, presentan una concepción amplia, lo que lleva al SEM a trabajar con organizaciones educativas de la sociedad civil y diversas instancias sindicales, como con las Centrales Sindicales del Cono Sur. Andrés Larisgoitia, director de Relaciones Internacionales de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), reconoce que en el ámbito educativo se ha logrado una experiencia de participación novedosa, pues los sindicatos de la educación tenían una articulación entre ellos pero no participaban del MERCOSUR y, actualmente, «... los trabajadores de la educación están integrados a los espacios del MERCOSUR Educativo, debatiendo con los gobiernos temáticas específicas como formación profesional, currícula, reconocimiento de títulos».³⁸

En síntesis, la participación social en el Sector Educativo del MERCOSUR contempla formas originales y variadas de prácticas de inclusión de actores de diversa naturaleza. Esto implica reconocer que se trata de prácticas que no están institucionalmente reguladas por la normativa del MERCOSUR y que la interlocución difiere en los distintos países que componen el esquema de integración, pero que, en general, está abierta a una diversidad de actores sociales cuya representatividad, capacidad de acción y financiamiento presentan una amplia gama de características.

5.1.1.2. Reunión de Ministros de Salud (RMS)

La Reunión de Ministros de Salud (RMS) fue creada en 1995 con la función de proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área de salud para el MERCOSUR (CMC/DEC. N.º 03/95). Está integrada por los ministros de Salud o funcionarios de jerarquía de los Estados Partes.

En su Reglamento Interno de funcionamiento (RMS/ACUERDO N.º 1/96), se establecen las siguientes funciones: asegurar que el incremento de los intercambios comerciales entre los Estados Partes resulte en un mejoramiento de la situación de salud de sus pueblos; asesorar al CMC sobre aquellas instancias productivas y comerciales que puedan resultar en perjuicio para la salud; constituirse en un foro de nivel político para discutir y encaminar soluciones negociadas en relación con los temas de interés de salud pública; definir los principios y las políticas de protección de salud pública como marco normativo básico para la armonización de las legislaciones de salud en el ámbito del MERCOSUR; acompañar y evaluar el resultado de las negociaciones de temas sanitarios en el MERCOSUR y apoyar la implementación de acciones conjuntas de protección, atención de la salud y prevención de los riesgos producidos por la utilización de productos, servicios y ambientes (RMS/ACUERDO N.º 1/96 Anexo I). En el marco de la RMS, se han tratado temas tales como dengue, política de medicamentos, salud pública y propiedad intelectual, política antitabáquica, núcleo de articulación, salud sexual y reproductiva, VIH-SIDA, reglamento sanitario internacional, determinantes de la salud, participación ciudadana en salud y atención primaria en salud.

Si bien el reglamento interno no prevé mecanismos directos de participación social, establece explícitamente que la RMS promoverá la realización de seminarios técnicos de acuerdo con las necesidades detectadas, modalidad adoptada por otras reuniones de ministros que hemos caracterizado como *práctica*, porque en varias ocasiones ha determinado la convocatoria de organizaciones especializadas en diferentes temáticas.

³⁸ Entrevista realizada a Andrés Larisgoitia el 1/4/2016.

En el año 2004, se ha habilitado una instancia de participación social directa, con la creación de la Comisión de Salud y Desarrollo para el MERCOSUR, Bolivia y Chile, que está integrada por una Secretaría Técnica que tiene carácter permanente y está conformada por dos especialistas en el área pertenecientes a cada país (puntos focales), una Secretaría Ejecutiva asumida por representantes de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud y un Comité Asesor Nacional de cada país conformado por representantes de instituciones y redes sociales de reconocida trayectoria. Los Comités Asesores Nacionales funcionan como órganos de consulta de los puntos focales.

5.1.1.3. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)

La Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) fue creada en diciembre de 2000, con la función de proponer al Consejo del Mercado Común, por medio del Grupo Mercado Común, «... medidas tendientes a la coordinación de políticas y al desarrollo de acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados Partes» (CMC/DEC. N.º 61/2000). La RMADS está integrada por los ministros de Desarrollo Social o funcionarios de jerarquía equivalentes de los Estados Partes.

No cuenta con un reglamento interno, pero se registra el reglamento de funcionamiento de la Secretaría Permanente de la RMADS (XXI RMADS, ACTA 2/2001, cap. VIII). Las funciones de la Secretaría Permanente son proveer asistencia a las diferentes presidencias *pro tempore* en todas aquellas cuestiones que le sean asignadas a través del Plan Bienal, proveyendo acompañamiento para la identificación de posibles fuentes de financiamiento; la elaboración de materiales para las reuniones y el mantenimiento de la memoria institucional de la RMADS; coordinar las acciones de los diferentes grupos temáticos de la RMADS; mantener la memoria de archivos de la RMADS y documentos presentados, facilitando su consulta; gestión y actualización del sitio de la RMADS; acompañamiento de la ejecución del Plan Bienal con informes y seguimientos bimestrales; apoyo a la RMADS en su comunicación permanente con el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), creado en 2007, y con la Secretaría del MERCOSUR; elaborar, con el apoyo del ISM, el boletín electrónico anual e identificar espacios de convergencia de temas afuera del MERCOSUR.

No están previstos mecanismos institucionalizados de participación social directa en el ámbito de la RMADS. Sin embargo, se han detectado prácticas con características novedosas. Ana María Cortés, responsable del MERCOSUR y Asuntos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina en el período 2004-2010, expresa que en el marco del eje temático niños y adolescentes, «... trabajamos desde la Reunión de Ministros, un proyecto de visibilización de la explotación sexual y comercial infantil, y en varias oportunidades nos asociamos a la Iniciativa Niñ@sur y a las organizaciones que trabajan en ese ámbito, para realizar un trabajo de difusión, específicamente en la triple frontera». Y, en el marco del proyecto de economía social que se trabajó en zonas de frontera, «el relevamiento de las necesidades y la realidad local, lo hicimos recorriendo el territorio y hablando con las organizaciones que ya estaban trabajando en economía social, ellos acompañaron, mejoraron la idea y construimos un proyecto compartido».³⁹

También se ha detectado la realización de seminarios y talleres en el marco de la RMADS, en los que se ha convocado a organizaciones sociales para la profundización de temáticas específicas como trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual; identidad; economía social y solidaria y seguridad alimentaria, entre otros.

Se debe destacar el papel que la RMADS ha tenido en la construcción conceptual de la dimensión social del MERCOSUR y que se evidencia en una serie de documentos: la «Declaración de principios del MERCOSUR Social», la «Declaración de Asunción: hacia un MERCOSUR social como instancia articuladora de las políticas sociales en la región», la «Declaración de Buenos Aires: por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social», el acuerdo político «Seguridad alimentaria y nutricional a la luz de la crisis mundial de alimentos y desde el criterio de integración social», la «Declaración de Brasilia: por un MERCOSUR sin hambre y en pleno ejercicio de su soberanía alimentaria» y el libro *La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual*,

³⁹ Entrevista realizada el 16/12/2015.

publicado junto al Instituto Social del MERCOSUR. Como se sostiene en las conclusiones del 1.º Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social, «... en el proceso de construcción y fortalecimiento de la RMADS, hemos logrado afianzar una serie de principios y conceptos que estructuran una lógica de diagnóstico y acciones comunes, y fundamentan el firme paso hacia la consolidación y profundización del rol que le corresponde a “lo social” y una estrategia de integración plena y desarrollo a escala humana y regional».

5.1.1.3.1. Instituto Social del MERCOSUR

La creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) ha sido considerada como un «... avance sumamente importante en el proceso de institucionalización de la dimensión social» (Vazquez, 2011: 176). Este proceso, inscripto en las transformaciones políticas regionales anteriormente mencionadas, se sostiene en la incorporación de «... una perspectiva social que aceleró el acercamiento entre los Estados Partes y obtuvo mucho más fácilmente [...] los puntos de convergencia política y estratégica» (Mirza, Nascone, Mondelli, Gracia, 2012: 73). Tal convergencia se expresa en la definición de la dimensión social como un ámbito ampliado que apunta a «... una política social [que] toma en cuenta todos los campos de la realidad, en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales» (RMADS/ACTA N.º 02/07, en Mirza, Nascone, Mondelli, García, 2012: 29). Inscripto en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, el ISM se constituirá como «... una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales e implementación de las líneas estratégicas, aprobadas por la RMADS, con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR» (CMC/DEC. N.º 37/08). Entre sus objetivos constitutivos se encuentran el de contribuir, por un lado, a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR y, por el otro, el de colaborar con la superación de las asimetrías del propio proceso de integración. En su calidad de órgano técnico, está orientado a contribuir en el diseño de políticas sociales regionales, para lo que puede «sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales; recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social; promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento» (CMC/DEC. N.º 03/07). Mariano Nascone⁴⁰ identifica dos componentes fundamentales del ISM: el de la colaboración en el diseño de políticas públicas regionales y el de la promoción de la investigación asociada a programas y políticas sociales. Entre las funciones asignadas normativamente al ISM se encuentran las de «... indagar y presentar ante la RMADS líneas y modalidades de financiamiento disponibles para la ejecución de proyectos; [...] promover la realización de encuentros internacionales, regionales y nacionales sobre temas sociales; sistematizar y difundir las mejores experiencias y prácticas en materia social del MERCOSUR, del continente y extracontinentales; recopilar información sobre la marcha de la situación social en la región y presentar un informe en cada año de sus actividades a la RMADS y consultar al FCES sobre aquellos aspectos de su competencia y recibir los proyectos que este pueda presentar» (CMC/DEC. N.º 03/07). El ISM cuenta con un órgano directivo que es el Consejo del Instituto Social del MERCOSUR y se encuentra conformado por un representante gubernamental titular de cada Estado Parte designado por la RMADS. También cuenta con un director ejecutivo⁴¹ rotativo cada dos años designado por la RMADS. Ambas partes actúan coordinadamente en la definición de las «... líneas estratégicas y programáticas, el presupuesto del ISM y los proyectos a ser ejecutados» (CMC/DEC. N.º 37/08).

De acuerdo con la normativa asociada al ISM, dos estipulaciones se distinguen específicamente asociadas a la participación social. Una vinculada exclusivamente al FCES, que contempla la posibilidad de que los/as coordinadores/as nacionales del FCES participen en carácter de observadores/as tanto del ISM como de las reuniones del Consejo del Instituto Social del MERCOSUR (CMC/DEC. N.º 03/07, 37/08 y 47/10). La otra alude a la tarea de construir redes con «... instituciones universitarias, empresas de comunicación e instituciones direccionadas a la temática del desarrollo social» (CMC/DEC. N.º 47/10). Respecto de la participación de representantes del FCES en el ISM, nuestras fuentes han destacado que, a pesar de haberse «abierto espacios» para la participación, esta no se ha producido. Esto se ha dado a pesar

⁴⁰ Exjefe del Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del Instituto Social del mercosur. Entrevistado el 30/4/2016.

⁴¹ La normativa contempla que la Dirección del ISM sea asistida por la Comisión de Representantes Permanentes del mercosur, además de por un equipo de técnicos con composición paritaria de cada Estado Parte.

de que el mismo FCES haya manifestado su interés en «... apoyar su funcionamiento e intentar participar más activamente en dicho nuevo órgano del MERCOSUR, en el cual tiene un rol especial conforme a su propio marco jurídico fundacional» (FCES/XLIV Reunión Plenaria/ACTA N.º 01/09).

La participación social ha sido identificada como un componente que subyace a la concepción misma del ISM. Mariano Nascone⁴² señala que la responsabilidad del ISM con respecto a la dimensión social del MERCOSUR se inscribe en un enfoque integral de las políticas sociales que tiene que ver con «... entender a lo social desde un enfoque multidimensional y parte de ese enfoque multidimensional es la participación y rol de las organizaciones y movimientos sociales». El trabajo del ISM respecto de las organizaciones y movimientos sociales ha sido identificado, según nuestras fuentes, en el origen mismo de las políticas públicas, esto es que desde el propio diseño de las políticas públicas los movimientos y organizaciones sociales son contemplados como parte de aquellas. En esta línea, se ha resaltado que durante los primeros años de funcionamiento, el Instituto Social ha intentado desempeñarse de acuerdo con los lineamientos estratégicos del MERCOSUR Social como el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR y el Plan Bienal de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social (Vazquez, 2011). A su vez, la autora remarca que las actividades del instituto deben apuntar a «... consolidar procesos de participación social regional. Se crea así una institucionalidad originada en las bases sociales, luego de procesos participativos» (182).

Además, se ha aludido en el transcurso de nuestras entrevistas a que los seminarios auspiciados por el ISM son un espacio clave de participación social. Esto es así toda vez que son celebrados con el objeto de promover el intercambio de ideas entre el sector universitario, los representantes gubernamentales y representantes de organizaciones y movimientos sociales referentes a políticas públicas sociales regionales. Vinculado a esto, la iniciativa de convocar a la realización de investigaciones por parte del ISM es entendida como un mecanismo que permite visibilizar la mirada de muchas organizaciones y movimientos sociales, lo que puede de alguna manera tener algún tipo de repercusión en la configuración de la agenda social. Finalmente, es interesante destacar la presencia del Instituto Social del MERCOSUR en todas las ediciones de las Cumbres Sociales, como instancia a partir de la cual el Instituto también se ha nutrido de las demandas e iniciativas que surgen de la participación social en ese ámbito.

5.1.1.4. Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA)

La Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) fue creada en diciembre de 2003 y su función es «proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes» (CMC/DEC. N.º 19/03). Está integrada por los ministros de Medio Ambiente o funcionarios titulares de los organismos con máxima competencia en materia ambiental de los Estados Partes del MERCOSUR.

Entre sus funciones y atribuciones se destacan: elaborar mecanismos tendientes a profundizar la cooperación regional; asistir a los órganos decisorios que conforman la estructura del MERCOSUR; formular y elevar a consideración del CMC políticas y propuestas o recomendaciones y celebrar acuerdos interinstitucionales. También podrá pronunciarse sobre propuestas de la Comisión de Coordinadores de la RMMA, que se ocupa de la coordinación entre las respectivas Secciones Nacionales de los Estados Partes, y que brinda apoyo técnico, coordinación y seguimiento requeridos por la RMMA.

Cabe mencionar que en el Reglamento Interno de funcionamiento de la RMMA (CMC/DEC. N.º 18/10), que prevé diversos niveles e instancias de conformación, no se realiza ninguna mención explícita a la participación de actores sociales. Sin embargo, se registran antecedentes de participación de actores sociales en calidad de invitados especiales, aunque esta participación es escasa y no tiene un carácter regular y sostenido en el tiempo. Tal es el caso de la participación del Centro Latinoamericano de Ecología Social, organización no

⁴² Exjefe del Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del ISM. Entrevistado el 30/4/2016.

gubernamental independiente dedicada a la investigación, acción y promoción de la ecología social. Un ejemplo especial está constituido por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), pues se trata de una persona de derecho público no estatal, administrada por un directorio integrado por un representante del Poder Ejecutivo, que ocupa la presidencia, y dos representantes, uno de la Cámara de Industrias del Uruguay y otro del Banco República, en calidad de directores.

Creemos que esta participación está alineada con algunos principios del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR, suscripto en el año 2001 (CMC/DEC. N.º 02/01). Hasta ese momento ningún Estado Parte del MERCOSUR tenía definiciones claras en términos ambientales y, con la suscripción del Acuerdo, la dimensión ambiental adquiere peso propio (Torres y Díaz, 2011: 207). El Acuerdo se impuso como objeto «... el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población». Para alcanzar este objetivo, los Estados debían orientarse por diversos principios, entre los que se destacaba la «... promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales».⁴³ Consideramos que aún restan realizar esfuerzos para hacer efectivo este principio y profundizar la participación e implicación de actores sociales en un tema que es altamente sensible para las sociedades de los países del MERCOSUR.

5.1.1.5. Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADDHH)

Dos son los momentos claves en el capítulo de los derechos humanos en el MERCOSUR. Un primer momento, asociado a la manifiesta voluntad por parte de los Estados Partes de afianzar su compromiso con la democracia y los derechos humanos a través de la suscripción de una serie de mecanismos y documentos durante la década del 90. Una segunda instancia se centra en torno a la convergencia de las voluntades políticas de los liderazgos regionales en los primeros años del siglo XXI para profundizar las políticas en derechos humanos. Así, se ha señalado que la construcción de institucionalidad en materia de derechos humanos en el MERCOSUR es tributaria de un proceso⁴⁴ que data de principios de la década del 90, asociado al fortalecimiento del Estado de Derecho, las instituciones democráticas y los derechos humanos (Barcina, 2009). En palabras de la autora, «Este proceso de fortalecimiento de las instituciones democráticas en la región sudamericana, tuvo como consecuencia inmediata una serie de acciones vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos» (11).

El segundo momento clave en el capítulo de los Derechos Humanos en el MERCOSUR parece perfilarse en los años que suceden a la crisis del 2001, cuando comienza a registrarse la voluntad política de avanzar en materia de institucionalidad en derechos humanos por parte de los poderes ejecutivos de los Estados Partes. Luciana Barcina⁴⁵ comenta sobre el momento de creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos «... viene inmersa en todo un proceso de cambio, de democratización [...] digamos superador institucionalmente en materia de derechos humanos en toda la región», estrictamente vinculado a las iniciativas de «Lula, Kirchner, etc. etc. [que contaba por debajo con] Vanucci como Secretario Especial de Derechos Humanos en Brasil y Duhalde como Secretario de Derechos Humanos de Argentina con una experiencia muy larga, una trayectoria muy importante y, digamos, una sensibilización en el trabajo con las organizaciones sociales...». Coincidentemente, Paula Rodríguez Patrínós⁴⁶ destaca tal voluntad política epocal en el momento de ser entrevistada sobre el origen del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. En esta línea, hacia el año 2003, el Consejo del Mercado Común aprueba su Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 en el que, entre otras cuestiones, cuenta entre sus objetivos

⁴³ Resolución CMC 02/01. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el mercosur.

⁴⁴ Dentro de este proceso, se reconocen como momentos claves la Declaración Presidencial de Las Leñas (26 y 27 de junio de 1992); la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el mercosur rubricada en Potrero de los Funes el 25 de junio de 1996; el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el mercosur; la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998; la Declaración Política del mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz suscripta en Ushuaia en julio de 1999, la creación del Centro mercosur de Promoción del Estado de Derecho (cmc/dec. N.º 24/04) y el Observatorio de la Democracia del mercosur (cmc/dec. N.º 05/07) (Barcina, 2009).

⁴⁵ Subsecretaria de Promoción de DD. HH. del Ministerio de Justicia y DD. HH. de Argentina. Excoordinadora de Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del mercosur. Entrevistada el 9/9/2015.

⁴⁶ Directora de Proyectos IPPDH-Focem. Entrevistada el 14/9/2015.

«Profundizar el intercambio de información y la promoción y el respeto a los derechos humanos en la región. Avanzar en los trabajos tendientes a la institucionalización del Grupo *Ad Hoc*⁴⁷ en materia de derechos humanos el cual ha sido identificado como un mecanismo eficaz para el intercambio de información, experiencias y la búsqueda de consensos en los Foros en que participan los países del bloque...» (CMC/DEC. N.º 26/03). Asimismo, vale destacar la firma del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR (CMC/DEC. N.º 17/05), en junio de 2005.

Como resultado de estos procesos, el MERCOSUR ha generado dos espacios específicos asociados al área de los derechos humanos: la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADH), constituida en el año 2004, y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), creado en 2009.

La Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADDHH) es una instancia especializada dependiente del Consejo del Mercado Común (CMC), que reúne a las principales autoridades de las instituciones competentes en materia de derechos humanos de los Estados Partes y Estados Asociados. Instituida a partir de la Decisión N.º 40/04 del CMC, se destacan entre las motivaciones de su creación el reconocimiento de la importancia ineludible de los derechos humanos para la «... construcción de sociedades libres y para la búsqueda del desarrollo económico y social», así como el compromiso con su protección y promoción como «... objetivos esenciales del proceso de integración de América del Sur» (CMC/DEC. N.º 40/04).

Uno de los aspectos más destacados de este espacio es su vocación incluyente, ya que «... una de sus características distintivas ha sido la convocatoria y participación permanente de los Estados Asociados del MERCOSUR, conformándose en un foro regional de intercambio de buenas prácticas en materia de derechos humanos y la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, como actor relevante en el fortalecimiento de las políticas públicas en esta materia, en un espacio de diálogo constante» (Barcina, 2009: 12). En esta clave, se ha señalado que el funcionamiento de la RAADDHH se desempeña en tres direcciones: entre Estados Partes del MERCOSUR; entre los Estados Partes y los Estados Asociados; entre los Estados Partes, los Estados Asociados, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales (Alemany, Leandro, 2006). Esta vocación inclusiva se hace extensiva a la participación social. De acuerdo con Luciana Barcina, «Ahí, siempre se le dio participación a las organizaciones. Siempre. O sea en todas las reuniones desde la creación de las Reuniones de Altas Autoridades en adelante siempre en la finalización de las plenarias de las reuniones se le daba intervención a las organizaciones. Independientemente de que las organizaciones siempre participaron en las reuniones de todos los grupos de trabajos». Esto responde, según Barcina, a una voluntad política ya presente en los primeros momentos de la RAADDHH, ya que «no se pensaba en una construcción de instancia MERCOSUR en materia de derechos humanos sin las organizaciones».

En la primera RAADDHH, celebrada en mayo de 2005, se contempla la participación de las organizaciones sociales de modo que pudieran «... contribuir con sus ideas a los debates [y] profundizar el proceso de integración y la consolidación de espacios de participación democráticos dentro de dicho proceso» (RAADDHH/ACTA N.º 01/05). Profundizando esta intención, en ocasión de la XIX RAADDHH, celebrada en Asunción en abril del 2011, se le solicita al IPPDH la realización de un estudio para el fortalecimiento de la participación social en el marco de la RAADDHH, con el objeto de dar cumplimiento al Plan Estratégico RAADDHH 2010-2012.⁴⁸

Es interesante destacar que, de acuerdo con Luciana Barcina, se había llegado a percibir, en aquella época, la necesidad de modificar la dinámica de la participación social en las reuniones. En palabras de Barcina, «... llegó un punto en el que estaban agotadas la forma y la dinámica misma de las reuniones. Decían [las organizaciones sociales] “No sirve más que nos juntemos así. Nos tenemos que empezar a juntar de otra manera, los grupos de trabajo

⁴⁷ El Grupo *Ad Hoc* de Derechos Humanos se encontraba vinculado al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR. Este Grupo *Ad Hoc* pasará a ser la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR luego de la Decisión N.º 40/04 del CMC.

⁴⁸ Fue aprobado por la III RAADDHH Extraordinaria realizada en Foz de Iguazú en 2010.

tienen que trabajar de otra manera independientemente de las reuniones y llevar propuestas a las reuniones”».

Así, el documento «Propuestas para el fortalecimiento de la RAADDHH. Mejora en sus procedimientos y mecanismos de participación social», elaborado por el IPPDH, fue presentado en la XX RAADDHH, celebrada entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2001 en Montevideo, y oportunamente considerado como insumo para la elaboración del Reglamento Interno de la RAADDHH. Motiva este estudio el contribuir al fortalecimiento institucional de la RAADDHH, entendiendo que «... tanto la mayor participación de la sociedad civil, como las reformas que apuntan a facilitar el acceso a la información y a robustecer la formalidad de las discusiones y decisiones que se adoptan, redundarán en el fortalecimiento e institucionalidad de este foro regional, como espacio de intercambio de experiencias, discusiones, articulación con otras agencias gubernamentales y organismos internacionales de derechos humanos, y toma de decisiones que reflejan consensos políticos y estratégicos» (IPPDH, 2011). En este documento, se parte de un diagnóstico de la participación social para luego realizar una serie de sugerencias para su fortalecimiento. Tal fortalecimiento de la participación social resultará del modo en que se encuentre un «... equilibrio entre la participación social y la eficiencia en sus procedimientos» (IPPDH, 2011: 4). El diagnóstico de la participación social en el marco de la RAADDHH se sustenta en una serie de consultas que para los fines de ese estudio el IPPDH realizara a las organizaciones sociales. Entre las críticas resultantes de la consulta, se destacan la superposición de la participación en las distintas reuniones y las dificultades para acceder con antelación a las agendas de las reuniones de las comisiones y plenarios, lo que a su vez obstaculiza la preparación de los aportes que podrían realizar las organizaciones. Todo esto frecuentemente disuade a las organizaciones sociales de destinar recursos y tiempo para participar (IPPDH, 2011). En esta misma línea, Luciana Barcina afirma que, en los primeros tiempos de la RAADDHH, la participación social se daba de un modo muy espontáneo en todas las instancias de las RAADDHH, «Las organizaciones participaban al final de la reunión. En los grupos de trabajo [...] siempre formaron parte de las mesas chicas, si bien nunca votaron [...] en las temáticas específicas de los grupos de trabajo siempre se les dio intervención como si fueran un país más».

Frente a este diagnóstico, el documento presentado por el IPPDH proponía, a los efectos de fortalecer la participación social, avanzar en una mayor difusión⁴⁹ de la RAADDHH y modificar algunas prácticas de participación, a modo de sugerencias para renovar el Reglamento Interno.⁵⁰ Con respecto a este último punto, se sugería estimular la participación en las reuniones de comisiones o grupos, asegurándose de que las sugerencias realizadas por las organizaciones sociales llegaran a las altas autoridades participantes de las reuniones plenarias. Para esto, es clave propiciar un buen acceso a la información por parte de las organizaciones sociales, a los efectos de que puedan aportar en aquellas instancias en las que decidan participar. Con referencia a temas específicos relevantes de la agenda, se sugiere que la RAADDHH invite especialmente a aquellas organizaciones que por su especialización estén en condiciones de realizar aportes sustantivos, y se propone también la celebración de audiencias públicas.

El argumento que apoya ambas sugerencias es el de consolidar la institucionalización de la RAADDHH y profundizar la fluidez de la participación social en su seno. Finalmente, se destaca que la elaboración de un cronograma de trabajo preestablecido y la búsqueda de opciones de financiamiento para la participación social son aspectos que contribuirían a su fortalecimiento. Es interesante destacar aquí dos últimos puntos del documento. Por un lado, se plantea la necesidad de promover el diálogo con otras Reuniones Especializadas del MERCOSUR y, por otro, se sugiere la invitación abierta a organismos internacionales, regionales y de derechos humanos (IPPDH, 2011).

⁴⁹ Entre los instrumentos identificados para lograr esto se proponía la creación de una página web con información institucional y un dispositivo de comunicación con las organizaciones sociales. Asimismo, se recomendaba una sección multimedia para lograr la transmisión de las reuniones y eventos organizados en el marco de la RAADDHH. Esto además de difundir las actividades de la RAADDHH sería una oportunidad para la ampliación de la participación por medios virtuales de aquellas organizaciones que carecieran de los medios para acceder a presenciar las reuniones.

⁵⁰ Entre el 28 y el 30 de noviembre de 2012 se llevó a cabo en Brasilia la VI RAADDHH Extraordinaria, instancia en la que las Altas Autoridades presentes, en Reunión Plenaria, debatieron y aprobaron el nuevo Reglamento Interno de la RAADDHH. Es importante resaltar que en el momento de finalizar esta investigación este Reglamento no ha sido aún homologado.

Así, de acuerdo con su Reglamento Interno,⁵¹ dos son las modalidades de reuniones de la RAADDHH: las ordinarias —que son semestrales— y las extraordinarias,⁵² que pueden ser solicitadas por la propia RAADDHH o por cualquier Estado. También puede, en consonancia con lo sugerido por el documento elaborado por el IPPDH anteriormente citado, organizar conferencias públicas sobre temas específicos de relevancia en la agenda de derechos humanos de la región a las que puede invitar a autoridades gubernamentales, representantes del IPPDH, representantes de otros Foros y Reuniones Especializadas del MERCOSUR, organismos internacionales —tanto regionales como mundiales—, organizaciones sociales o expertos. (Reglamento Interno RAADDHH). Entre sus competencias, además de crear y disolver comisiones permanentes y grupos de trabajo, la RAADDHH puede aprobar los proyectos de acuerdos elevados por dichas comisiones y grupos, los que luego pueden ser elevados al CMC. Al cierre de esta investigación, las Comisiones Permanentes de la RAADDHH son: Memoria, Verdad y Justicia; Iniciativa Niñ@ Sur; Educación y Derechos Humanos; Comunicación en Derechos Humanos; Discriminación, Racismo y Xenofobia; Personas Adultas Mayores; Lesbianas, Gais, Bisexuales y Travestis (LGBT). Los Grupos de Trabajo: Comunicación en Derechos Humanos; Género y Derechos Humanos de las Mujeres.⁵³

En términos de participación social, queda estipulado que «La RAADDHH promoverá la más amplia participación social» facilitando «... los mecanismos adecuados para que las organizaciones sociales interesadas puedan realizar aportes previos, enviar documentos y participar presencialmente o mediante el uso de nuevas tecnologías» (Reglamento Interno RAADDHH). Se trata, pues, de una concepción de participación social amplia, ya que la RAADDHH puede invitar a sus reuniones a representantes de otros Foros o Reuniones Especializadas del MERCOSUR, y también a «... representantes de organismos internacionales y regionales, organizaciones sociales, y a expertos en temáticas vinculadas con los derechos humanos» (Reglamento Interno RAADDHH). En el caso de las organizaciones sociales, el único requisito consiste en su acreditación. Asimismo, el reglamento contempla que las organizaciones sociales pueden participar tanto en las reuniones plenarias como en las reuniones de las comisiones permanentes, grupos de trabajo o conferencias públicas. También se contempla la participación, vía invitación específica de la RAADDHH, a organizaciones sociales que considere pertinente por el tema en tratamiento, ya sea en las reuniones de las comisiones permanentes y grupos de trabajo o conferencias públicas.

Se estipula también la distinción entre la participación de las organizaciones sociales en carácter de observadoras y las que podrán hacer uso de la palabra. Con respecto a la participación con uso de la palabra, el Reglamento de la RAADDHH especifica que las organizaciones sociales participantes podrán hacer uso de la palabra en la finalización del tratamiento de cada segmento de agenda de las reuniones de las comisiones permanentes y grupos de trabajo; en el espacio dispuesto por la agenda de las conferencias públicas; en las reuniones plenarias; en el espacio dispuesto en la agenda sobre temas no tratados en las comisiones permanentes y grupos de trabajo o cuestiones incluidas en proyectos de acuerdos.

Debemos destacar aquí que la coordinación de la reunión en estos casos se encuentra en manos de la PPT.⁵⁴

En términos de prácticas de participación social, las entrevistas realizadas han destacado que esta ocurre en los diversos tipos de reuniones celebradas por la RAADDHH.

Asimismo, se ha marcado que entre las organizaciones participantes algunas son «... más fuertes que otras en sentido de formar parte activa de las reuniones»,⁵⁵ pero que a pesar de

⁵¹ Cabe destacar que la elaboración de dicho Reglamento fue encomendada al IPPDH (instancia a la que nos referiremos más adelante) en la XXI RAADDHH celebrada en marzo del 2012, sobre la base del Proyecto Interno de Reglamento de la RAADDHH de 2005 y el documento «Propuestas para el Fortalecimiento de la RAADDHH. Mejora en sus procedimientos y mecanismos de participación social» anteriormente abordado.

⁵² Se han celebrado hasta el momento cinco Reuniones Extraordinarias: dos en 2009 (junio y noviembre) y las tres restantes en 2010, 2012 y 2013.

⁵³ Las comisiones permanentes y los grupos de trabajo pueden reunirse en el marco de las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias y por fuera de las reuniones plenarias, siempre que cuenten con autorización de la RAADDHH.

⁵⁴ Con anterioridad a lo estipulado por este Reglamento, en la X RAADDHH de 2007 se decidió permitir el uso de la palabra a las organizaciones sociales luego de la discusión de cada punto de la agenda (IPPDH:2011).

⁵⁵ Entrevista del 9/9/2015, citada.

eso hay una suerte de interconexión entre las organizaciones, que propicia la difusión de las actividades e iniciativas que se den en el marco de la RAADDHH.

Hay, por otro lado, un proceso que se da en el plano de las organizaciones de DD. HH. desde 2001 en adelante, que impulsa su participación en los espacios regionales que por esos años comenzaban a abrirse, como la RAADDHH. Este es el de la renovada mirada sobre el espacio regional y una ampliación en las perspectivas de desempeño. Este proceso es rescatado en el testimonio del paso de Paula Rodríguez Patrínos⁵⁶ por el CELS al señalar que por el año 2006 el tema era «... cómo lograr vincularse con la política desde un rol más activo, no de oposición y cómo aprovechar ese ejercicio que ganábamos a nivel regional [...] para incidir en espacios regionales e internacionales que terminan rebotando también en la política local».

Se observa también que, en la práctica, algunas organizaciones tienden a crear redes de trabajo conjunto que van más allá de su desempeño en el MERCOSUR. En palabras de Luciana Barcina: «... por ejemplo, yo me acuerdo ahora específicamente de Cejil.⁵⁷ Cejil va a todas las reuniones, plantea siempre discusiones, [...] es como una participación muy clave. Pero Cejil trabaja siempre conjuntamente con CELS⁵⁸ y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entonces, la instancia internacional ya la manejan...»

Esto, a su vez, se vincula con la heterogeneidad de la participación social en este espacio. Alude a que se observa la participación de organizaciones como las anteriormente citadas, la mayoría de las cuales, además de haber adquirido a través de su experiencia cierta destreza en el desempeño interno e internacional, cuenta con financiamiento propio, así como de organizaciones con menos experiencia y sin financiamiento. Asociado a esto, las dificultades en obtener financiamiento para participar y la complejidad burocrática institucional del MERCOSUR han sido dos rasgos criticados por las organizaciones sociales, de acuerdo con lo afirmado por Luciana Barcina en su entrevista. Todas estas cuestiones podrían asociarse en parte a la intermitencia en la participación de algunas organizaciones sociales.

En líneas generales, la labor de la RAADDHH ha sido altamente ponderada. En la Memoria Institucional del IPPDH se afirma: «A diez años de su creación, la RAADDHH se ha consolidado como actor relevante en el fortalecimiento de políticas públicas en derechos humanos y como un foro de diálogo con las organizaciones sociales y regionales de los países del bloque MERCOSUR y los Estados Asociados. Hasta la actualidad, se han desarrollado 25 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias, donde las Comisiones Permanentes y Grupos de Trabajo impulsaron diversas iniciativas de cooperación y coordinación política, que reflejan la prioridad que los Estados asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos» (IPPDH, 2015: 8). Asimismo, ha mostrado un compromiso para mejorar las instancias de participación social, a través de las modificaciones de su propio reglamento y de la creación y diversos mandatos otorgados al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), al que nos referiremos a continuación.

5.1.1.5.1. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

Las iniciativas en torno a la creación de un Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos en el marco del MERCOSUR pueden rastrearse hacia los años 2006-2007, impulsadas por la voluntad política de hacer avances en la institucionalidad regional.

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) es creado en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos, con el objetivo de «... contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho de los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas de Derechos Humanos y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR» (CMC/DEC. N.º 14/09).

Se lo concibe como «... una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas

⁵⁶ Entrevista del 14/9/2015, citada.

⁵⁷ Centro para la Justicia y el Derecho Internacional.

⁵⁸ Centro de Estudios Legales y Sociales.

públicas en derechos humanos e implementación de las líneas estratégicas, aprobadas por la RAADDHH, con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR» (CMC/DEC. N.º 55/15). De acuerdo con su actual secretario ejecutivo, Paulo Abrão,⁵⁹ el IPPDH es una instancia técnica «de apoyo a los Estados», cuya misión es la de tener «... la capacidad como órgano técnico de los Estados de hacer análisis de escenarios de derechos humanos para que ellos tengan la capacidad de tomar las mejores decisiones». Para eso, considera que es fundamental «... calificar esa capacidad de apoyo técnico a los Estados en términos de tener un mapeo de cuál es realmente la expectativa» y que los Estados puedan brindar servicios públicos en materia de DD. HH. a través de sus decisiones. Coordinado por un secretario ejecutivo designado por el GMC, a instancias de la RAADDHH, el IPPDH tiene en su estructura institucional⁶⁰ como órgano directivo al Consejo de Representantes Gubernamentales, que está conformado por un representante gubernamental titular y un alterno de cada Estado Parte, designados por la RAADDHH (CMC/DEC. N.º 55/15). El Consejo de Representantes Gubernamentales define, somete a consideración y presenta ante la RAADDHH el Plan de Trabajo propuesto por el secretario ejecutivo del IPPDH. Entre las funciones atribuidas al IPPDH se encuentran las de cooperar a instancias de los Estados Partes en el diseño y consecución de políticas públicas; colaborar con la armonización normativa en materia de DD. HH. entre los Estados Partes; suministrar asistencia técnica para capacitación en la promoción y protección de los DD. HH.; como así también realizar estudios e investigaciones en la materia. Entre todas estas tareas se encuentra una vinculada con la promoción de la participación social, toda vez que se le atribuye al IPPDH la función de «Ofrecer un espacio permanente de reflexión y diálogo entre funcionarios/as públicos/as y organizaciones de la sociedad civil, sobre políticas públicas».

Las iniciativas para propiciar un espacio de participación social han sido variadas y constantes desde los primeros momentos del Instituto. Veamos, a continuación, algunas de ellas. En su Balance Institucional del período 2009-2014, el IPPDH destaca el trabajo en cuatro áreas: coordinación de políticas públicas de derechos humanos a nivel regional; cooperación técnica para el desarrollo de políticas en derechos humanos; investigación aplicada para la producción de estudios e información técnica y difusión y capacitación para funcionarios/as públicos/as. También se destaca una activa labor para propiciar espacios de reflexión sobre políticas públicas en derechos humanos entre el sector público, los centros académicos y las organizaciones sociales (IPPDH, 2015). Entre 2013 y 2014 se realizaron dos ediciones⁶¹ de Diálogo sobre «Libre circulación de trabajadores y ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes»,⁶² coorganizadas y autogestionadas por el IPPDH y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (ccscs). El objeto de esos debates fue el de intercambiar «reflexiones sobre la libre circulación de trabajadores y la construcción de una ciudadanía regional desde una perspectiva de derechos humanos, con el objetivo de obtener recomendaciones y líneas de acción específicas que puedan ser llevadas a las distintas reuniones especializadas del MERCOSUR» (IPPDH, 2013). También se llevó a cabo el taller «La producción de información estadística sobre la violencia institucional en el MERCOSUR», realizado el 15 de junio de 2015.^{63, 64} Su objetivo fue el de propiciar la reflexión acerca de la producción de información estadística sobre las formas de violencia institucional en el MERCOSUR, a través del intercambio de opiniones entre diversos expertos, autoridades gubernamentales, académicos/as y representantes de organizaciones y

⁵⁹ Secretario ejecutivo IPPDH. Entrevistado el 29/2/2016.

⁶⁰ El IPPDH cuenta además con los departamentos de Relaciones Institucionales, Investigación y Gestión de la Información, Asistencia Técnica, Comunicación y Cultura y Administración y Recursos Humanos.

⁶¹ El primer encuentro se dio en el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos de Brasil (organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil) en diciembre de 2013, mientras que la segunda edición transcurrió en ocasión del marco del Encuentro Regional sobre «Políticas Públicas, Migración y Derechos Humanos», organizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), conjuntamente con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (cdhunla) y la Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes (CAREF) entre el 10 y 11 de junio de 2014.

⁶² Participaron representantes de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones académicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. Algunas de las organizaciones presentes fueron CELS, CGT, CTA, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús —todas estas, de Argentina—; el Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Migrante, de Brasil, y la Fundación Justicia y Derecho, de Uruguay.

⁶³ Algunas de las organizaciones presentes fueron, además de la ccscs, la CGT, CTA, CELS, el Programa de Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús por Argentina; la Federación Justicia y Derecho de Uruguay, la Universidad Federal de Integración Latinoamericana y el Instituto Lula.

⁶⁴ Se realizó en el marco del Proyecto de Coordinación de Políticas Públicas en Derechos Humanos del mercosur, contó con el apoyo de la Secretaría de Derechos Humanos de Brasil y la cooperación del PNUD, y estuvo destinado a funcionarios públicos y representantes de movimientos y organizaciones sociales.

movimientos sociales. De acuerdo con la Memoria del taller, este «... propuso una metodología de trabajo ampliamente participativa y orientada a la construcción colectiva» (IPPDH, 2015). La dinámica del taller consistió en una presentación de los objetivos, la agenda y la metodología de trabajo a cargo del IPPDH; luego cinco expertos (uno por Estado Parte del MERCOSUR) plantearon comentarios disparadores, a partir de los cuales se produjo la intervención de los participantes, apuntando a construir puntos en común.

La celebración de los Foros de Participación Social es, tal vez, la más novedosa entre todas las iniciativas con participación social llevadas a cabo por el IPPDH. Definido como «Espacio permanente y constante de diálogo, consulta y reflexión del IPPDH con organizaciones y movimientos sociales»,⁶⁵ el Foro de Participación Social es una práctica prevista en el Plan Estratégico del IPPDH, sometido a la aprobación de la RAADDHH.

De acuerdo con Paulo Abrão,⁶⁶ en primer lugar, el Foro de Participación Social es un espacio creado con el objeto de propiciar la institucionalización de la participación social, dotándola de cierta periodicidad de modo que «la sociedad tenga capacidad de incidencia en las acciones y planificaciones del Instituto». En segundo lugar, el Foro está pensado como ámbito en el que tanto la formulación de las prioridades del Instituto para el siguiente período como la identificación de los principales desafíos de los derechos humanos en la región «... ocurra siempre con la sociedad».⁶⁷ Esto «... asegura que el Instituto no esté trabajando a lo largo del tiempo desconectado de las reales demandas de la sociedad».⁶⁸ Además, el Foro posibilita, «... la construcción de alianzas sociales amplias que sostengan estrategias de incidencia política y fortalezcan relaciones de cooperación y diálogo con el fin de avanzar en agendas de transformación para la región» (IPPDH-UPS, 2015: 5). De acuerdo con el Balance Institucional del 2015 del IPPDH, el Foro tiene entre sus objetivos: fomentar la construcción de alianzas sociales amplias, que sostengan estrategias de incidencia política; facilitar y fortalecer relaciones de cooperación y diálogo entre la sociedad civil y los Estados con el fin de implementar agendas de transformación de la región, reflexionar sobre y avanzar en la construcción de estrategias, mecanismos y herramientas de participación social en las políticas públicas regionales y consultar, difundir y validar socialmente las estrategias y acciones del IPPDH (IPPDH, 2015: 30). El Foro de Participación Social se organiza en dos espacios o instancias participativas: las consultas públicas y los diálogos IPPDH. Las Consultas Públicas son reuniones semestrales abiertas convocadas por el IPPDH en las que pueden participar presencial o virtualmente todos los movimientos y organizaciones sociales interesados. Es importante destacar que esta convocatoria se realiza con el apoyo de la UPS, constituyéndose, en opinión de Mariana Vazquez, en una experiencia de «cooperación interinstitucional estructurante dentro del MERCOSUR» (IPPDH-UPS, 2015).

En el momento de finalizar el estudio, se habían realizado dos Consultas Públicas, una en Buenos Aires el 20/5/2015 y la otra en Brasilia el 25/9/2015. En el mensaje introductorio a la Memoria de la I Consulta Pública, Paulo Abrão profundiza en la concepción de participación social que subyace a la celebración de la Consulta, identificándola como un «derecho ciudadano» que «enriquece los procesos de construcción en implementación de políticas públicas y fortalece la ciudadanía» (IPPDH-UPS, 2015: 4). A su vez, hay en la concepción política del Foro una idea de proceso, a partir del cual el Foro va asumiendo nuevas responsabilidades. Esto hace que cada edición de las Consultas varíe en objetivos y metodología propuesta por el IPPDH.

Así, la primera consulta celebrada en Buenos Aires en mayo de 2015⁶⁹ estuvo planteada en torno a lograr contribuciones en el proceso de elaboración del nuevo plan de acción del IPPDH, a partir de un relevamiento de propuestas y sugerencias que contribuyeran a la elaboración de su Plan de Acción 2015-2016 (IPPDH-UPS, 2015).

La metodología diseñada para estos fines preveía la organización de grupos de trabajo, en los

⁶⁵ Disponible en: <www.ippdh.mercosur.int/participacion-social/>. (Consulta: 3/3/16.)

⁶⁶ Secretario ejecutivo del IPPDH. Entrevistado el 29/2/2016.

⁶⁷ Entrevista del 29/2/2016, citada.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Estuvieron presentes el secretario ejecutivo del IPPDH y el Consejo de Representantes Gubernamentales del IPPDH, además de la directora de la UPS. El listado de algunas de las organizaciones participantes puede verse en el anexo que obra en la versión digital de este estudio.

que las organizaciones y los movimientos sociales de los Estados Partes y Estados Asociados⁷⁰ reflexionaran en torno a una serie de preguntas⁷¹ difundidas con anticipación, para poder elaborar sus aportes previamente. Es interesante destacar aquí que, en esta edición del Foro, la participación social no estuvo únicamente orientada a la incidencia en la formulación de las políticas públicas regionales y en el diseño del plan estratégico de acción del IPPDH, sino que también se promovió la discusión sobre los términos y condiciones de la participación social en el marco regional. En esa clave y de acuerdo con la Memoria de la I Consulta Pública, las organizaciones y los movimientos sociales, que rescataron como altamente positiva la creación del Foro, plantearon a su vez la necesidad de crear fondos regionales para financiar la participación y alentar el asesoramiento por parte de los movimientos y organizaciones sociales en materia de formulación y seguimiento de las políticas públicas regionales en derechos humanos (IPPDH-UPS, 2015).

Con el título de «Memoria, Verdad y Justicia», la II Consulta Pública del Foro de Participación Social, llevada a cabo en Brasilia el 25 de septiembre de 2015, fue planteada en clave temática. Se llevó a cabo con el apoyo de la ups y de la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil. De acuerdo con el Balance Institucional 2015, participaron 150 personas en representación de 52 organizaciones y movimientos sociales, de las cuales 120 lo hicieron presencialmente mientras que las 30 restantes fueron virtuales (IPPDH, 2015). Además de impulsar un debate sobre los 40 años del Plan Cóndor, la Consulta buscó propiciar sugerencias sobre acciones regionales de memoria, verdad y justicia. También se planteó entre los objetivos de la convocatoria el de «Recibir propuestas de acciones que contribuyen para la articulación de la sociedad civil y el MERCOSUR Derechos Humanos, para avanzar en el intercambio regional de documentación sobre graves violaciones de derechos humanos y para mejorar y ampliar la accesibilidad de los archivos sobre la temática». Ajustándose a estos objetivos, la metodología consistió en la realización de un seminario sobre los 40 años del Plan Cóndor, seguido por un espacio de diálogo y debate abierto. Se plantearon anticipadamente una serie de preguntas⁷² dentro de la metodología, a modo de orientación del debate en grupos de trabajo y, luego, se realizó una reunión plenaria final. Las propuestas resultantes fueron elevadas a la Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia de la RAADDHH. De acuerdo con el testimonio de Paulo Abrão, estas propuestas fueron discutidas en la reunión de la Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia, en noviembre de 2015, a tal punto que la agenda de la reunión se concentró en dichas cuestiones. Esto muestra la diferencia entre la I y la II Consulta Pública, ya que esta última permitió que los resultados alcanzados a través de la participación social tuvieran una incidencia, una presencia concreta en la discusión intergubernamental de la Comisión Permanente.

Otro ejemplo de la variación en los objetivos y de la ampliación de responsabilidades que va adquiriendo el Foro se asocia a las ideas que el IPPDH tiene respecto de la III Consulta Pública, a celebrarse en mayo de 2016. Esta abordará la temática de la trata de personas, en el marco del mandato técnico otorgado al IPPDH para elaborar el borrador del documento de las directrices regionales sobre educación en derechos humanos. Así, se buscará presentar a consideración y discusión de los movimientos y organizaciones sociales el texto borrador realizado por el IPPDH, para recoger sugerencias antes de ser elevado a deliberación intergubernamental (RAADDHH y Cumbre Presidencial). De acuerdo con nuestras fuentes, la novedad de esta III Consulta consiste en que los movimientos y organizaciones sociales podrán hacer sugerencias en el mismo proceso de construcción de la política pública regional.

El segundo componente del Foro son los Diálogos del IPPDH, que consisten en «Encuentros virtuales de información, diálogo, debate y reflexión sobre temáticas referidas a los derechos humanos, devolutivas de las Consultas Públicas y otras temáticas que sean pertinentes. Estos

⁷⁰ De acuerdo con la Memoria publicada conjuntamente por el IPPDH y la ups, participaron «más de 200 personas representando a 76 organizaciones sociales (41 de Argentina, 14 de Brasil, 7 de Uruguay, 7 de Venezuela, 5 de Paraguay, 1 de Colombia, 1 de Ecuador) [...] 80 participantes presenciales y 150 online» (IPPDH-UPS: 2015).

⁷¹ Las preguntas fueron: «¿Cuáles son las principales transformaciones en la agenda de los DD. HH. de la región? ¿Cuáles son los temas prioritarios para el desarrollo de políticas en derechos humanos, durante el período 2015-2017? ¿Cómo los ámbitos regionales pueden contribuir al desarrollo de políticas públicas vinculadas a la vigencia de los DD. HH.?» (IPPDH-UPS: 2015).

⁷² Las preguntas fueron: ¿Cuáles son los principales desafíos en materia de memoria, verdad, reparación y justicia en la región? ¿Cuáles son las sugerencias de políticas públicas regionales sobre memoria, verdad, reparación y justicia, que podrían ser desarrolladas por el MERCOSUR Derechos Humanos (RAADDH e IPPDH)?

diálogos son conducidos por el secretario ejecutivo del IPPDH y otros actores relevantes según la pertinencia de los temas abordados» (IPPDH).⁷³ Hasta el momento se ha realizado, en septiembre de 2015, una única edición del Diálogo Virtual Sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR,⁷⁴ contando con la participación del secretario ejecutivo del IPPDH, Paulo Abrão, y la coordinadora de la UPS, Mariana Vazquez. El diálogo se estructuró en torno a la devolución de la I Consulta Pública. El secretario ejecutivo del IPPDH sistematizó los principales temas discutidos en esa ocasión, recordó los temas que ocupan al IPPDH y se refirió a la cuestión de la participación social en el MERCOSUR planteada durante la I Consulta. Con respecto a esto, destacó la reivindicación por parte de las organizaciones sociales de la ampliación de los espacios de participación social dentro del MERCOSUR y la discusión en torno a la participación como un derecho humano, a los efectos de que otros actores sociales puedan participar en la toma de decisiones del bloque. Seguidamente se produjo una instancia de intercambio virtual entre los participantes. Los temas consultados por los participantes refirieron a migraciones, juventudes, mecanismos de prevención de la tortura, participación, reformulación de consejos de seguridad pública para consejos de seguridad ciudadana, directrices regionales para educación en derechos humanos, responsabilidad de las empresas transnacionales en abusos a derechos humanos, violación sistemática de derechos humanos bajo dictaduras militares, derecho a la información como derecho humano y relación con medios masivos, asistencia técnica para implementación de sentencias de la Corte Interamericana. Cada uno de los temas fue consultado una sola vez mientras que se realizaron tres preguntas referidas a la II Consulta Pública del Foro de Participación Social. Además de constituirse como una instancia de devolución de la I Consulta Pública, el diálogo contribuyó a que ambos representantes del MERCOSUR pudieran facilitar información sobre el funcionamiento de diversos espacios como el IPPDH, la RAADDH, las Comisiones Permanentes y del Fondo de Participación Social, cuya creación se encuentra actualmente en discusión.

Se observan dos momentos, en términos de participación social en el marco del IPPDH, que se superponen, a su vez, con dos etapas institucionales. En la primera etapa, que es la de la conformación misma del Instituto, la participación social era de carácter más informativo-consultivo, si bien discursivamente siempre estaba presente el objetivo de aportar a la formulación de políticas públicas regionales. Otro rasgo de este primer momento consiste en que las iniciativas con participación social han sido más puntuales en términos de temáticas. Un segundo momento se inaugura a partir del 2015, en el que se busca «... trascender con la etapa fundacional [...] consolidar y profundizar los logros adquiridos» (IPPDH, 2015). En materia de participación social, el actual secretario ejecutivo del IPPDH⁷⁵ destaca: «... puedo confirmar que recibí un Instituto con una alta capacidad de interlocución social» atribuida, por un lado, a que todas las iniciativas habían sido presentadas y debatidas públicamente y, por otro lado, a que los actores del Instituto tienen su origen vinculado a las organizaciones y movimientos sociales. Esta última cuestión también apareció en nuestras entrevistas como rasgo distintivo de la interlocución del espacio oficial regional y las organizaciones sociales, al destacarse cómo este factor colaboraba a la difusión y participación de las organizaciones y movimientos sociales.

La instauración del Foro de Participación Social ha contribuido a ampliar la participación social. La posibilidad de contar con participación, tanto presencial como virtual, facilita el acceso a aquellas organizaciones y movimientos sociales que no se encuentran cerca del lugar en el que se celebra la reunión o carecen de fondos para asistir. Es destacable la gran difusión de las convocatorias para la participación en este Foro, que a su vez contienen información de calidad para que las organizaciones y movimientos sociales puedan organizar con tiempo sus aportes. Cabe destacar además que las convocatorias no solo contienen los objetivos de la reunión, sino también la metodología a emplear. Se ha señalado que la orientación de la participación es amplia, abarcando desde la búsqueda de incidencia en el diseño del plan estratégico del Instituto a la participación en la construcción de las políticas públicas regionales, pasando por la influencia en la configuración de la agenda de algunas comisiones permanentes de la RAADDH.

⁷³ Disponible en: <<http://www.ippdh.mercosur.int/dialogos-virtuales/>>. (Consulta: 18/4/2016.)

⁷⁴ Se menciona durante el diálogo que participan 56 personas y en el intercambio se leen 14 consultas puntuales a las que fueron respondiendo Paulo Abrão y Mariana Vazquez.

⁷⁵ Entrevista del 29/2/2016, citada.

Un seguimiento de ambas etapas identificadas nos permite afirmar que el IPPDH ha ido ampliando las modalidades de participación social de la información, pasando a la consulta e intentando, en esta nueva etapa, incursionar en una participación social más cooperativa entre la institucionalidad del bloque y las organizaciones y movimientos sociales, para contribuir a la formulación de las políticas públicas regionales.

5.1.1.6. Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM)

El interés de las organizaciones de mujeres y feministas en el espacio regional del MERCOSUR reconoce un antecedente en 1995, en ocasión de la realización del Primer Seminario de Entrenamiento y Análisis de las Mujeres en el MERCOSUR, a partir del cual se creó la Red Mujer y MERCOSUR, integrada por organismos gubernamentales para las mujeres, parlamentarias, ONG, investigadoras, sindicalistas y empresarias, con el objetivo de compartir información y promover estudios. En su concepción y accionar predominó la preocupación y movilización en torno de los impactos de la integración en los mercados de empleo y por la implementación a escala nacional de la Plataforma de Acción Regional para la IV Conferencia Mundial de la ONU.⁷⁶ La demanda específica de un espacio para las mujeres del MERCOSUR fue resultado del desempeño de un pequeño grupo de mujeres de los cuatro países —funcionarias gubernamentales, empresarias, mujeres de partidos políticos y parlamentarias—, quienes crearon el Foro de Mujeres del MERCOSUR, orientado específicamente a incidir sobre las decisiones del bloque regional y a obtener el reconocimiento formal dentro de su estructura.

Paralelamente, desde el sector sindical, y con el fin de establecer una estrategia común a nivel del MERCOSUR y potenciar sus acciones a nivel nacional, fue creada la Comisión de la Mujer de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CM-CCSCS) integrada por representantes de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Uno de sus principales logros fue la inclusión del tema de género en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, firmada en diciembre de 1998 (Espinosa y Morris, 2001).

En 1998, se conforma en el seno del MERCOSUR la Reunión Especializada de la Mujer (REM), integrada por representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes, y el Foro de Mujeres del MERCOSUR fue reconocido como principal referente en tareas de asesoramiento (GMC/RES. N.º 20/98). La REM tuvo como objetivo analizar la situación de la mujer en términos de la igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del MERCOSUR. Las organizaciones feministas, sindicalistas y del ámbito académico no participaron orgánicamente en la REM hasta el año 2005, momento en que se resolvió habilitar el espacio a todas las redes de mujeres de la sociedad civil.

Las recomendaciones emanadas de la REM para consideración del GMC y posteriormente del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) —creado como órgano auxiliar del CMC por DEC. N.º 18/98 para consolidar la creciente dimensión política del MERCOSUR y para profundizar el diálogo entre sus Estados Partes— se han dirigido a una diversidad de temas: incremento de la participación política, desigualdad en el trabajo, incorporación de la perspectiva de género en la educación, violencia contra las mujeres, trata y tráfico, derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, en el transcurso del año 2005, una evaluación de la Secretaria Técnica de la REM concluía que no se había logrado introducir en forma efectiva la perspectiva de género en el proceso de integración, ni la cuota de participación de mujeres en los órganos del bloque. Esto es también reconocido por otros autores (Celiberti y Masa, 2010), quienes marcan otras deficiencias de la REM, pues sus agendas de trabajo recorren un amplio espectro temático y no logran por tanto dar continuidad a los temas abordados, a lo que se agrega que, a pesar de haberse planteado la necesidad de articular con el Grupo de Alto Nivel en el Empleo, ello no se materializó en ninguna iniciativa concreta. Esta mirada es sostenida incluso por actores sociales como Lilián Celiberti, quien sostiene que el «Foro Consultivo Económico y Social canalizaba fondos para hacer actividades en el marco de la REM, pero

⁷⁶ La Plataforma de Acción Regional y Mundial marcó un hito en la consolidación de la institucionalidad de género, no solo por las recomendaciones que plantea, sino también por la alianza generada entre el movimiento de mujeres y las representantes gubernamentales —no exenta de disputas— para su implementación.

pasados los años y con los cambios gubernamentales se empezó a plantear la necesidad de que la representación social fuera más directa.⁷⁷

Para superar este déficit, se proponía combinar el trabajo regional con el nacional y, en particular, fortalecer la capacidad de articulación horizontal de los mecanismos de la mujer y las redes y organizaciones de la sociedad civil con otros espacios del MERCOSUR. En la agenda del CMC para el año 2009, se insinuaron avances en esta materia al reconocerse «... que es necesario desarrollar acciones en el marco del paradigma del trabajo digno con equidad de género, que garanticen ambientes saludables en el sector educativo y laboral, servicios de salud y seguridad ocupacional, condiciones de acceso y oportunidades para las personas en situación de discapacidad y para los pueblos indígenas», pero queda pendiente aún el avance en capítulos muy sustanciales de esta agenda.

Este recorrido histórico continúa con la creación, a fines de 2011, de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), con la función de «asesorar y proponer al Consejo del Mercado Común medidas, políticas y acciones en materia de género» (CMC/DEC. N.º 24/11). La RMAAM está integrada por las ministras o más altas autoridades responsables de la política para las mujeres de cada Estado Parte.

Según se establece en su Reglamento Interno (RMAAM/ACUERDO N.º 01/13), sus cometidos son, entre otros, consolidar la perspectiva de género como eje fundamental de todo el proceso de integración del MERCOSUR; intercambiar informaciones y experiencias, y proponer estrategias comunes para profundizar la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las políticas públicas de los Estados Partes y Asociados, así como en las políticas del MERCOSUR; promover la coordinación de posiciones comunes del bloque en foros internacionales y regionales; formular planes, programas de acciones y recomendaciones técnicas, con miras a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la RMAAM; identificar y remitir al Grupo de Cooperación Internacional los proyectos de cooperación en el ámbito del MERCOSUR y con países de extrazona y organismos internacionales; gestionar ante las autoridades de los Estados Partes la implementación de las resoluciones y recomendaciones aprobadas por la RMAAM y monitorear el cumplimiento de las normativas y la política de igualdad de género aprobadas en el MERCOSUR.

El Reglamento Interno es muy preciso en cuanto a la participación social, pues establece que pueden participar como observadoras permanentes de la RMAAM «... las redes y organizaciones de los movimientos feministas y de mujeres con representación regional que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género».⁷⁸ A tal fin, deben presentar una solicitud a la PPT, demostrando su carácter de tales, y esto las habilita para enviar previamente sugerencias y aportes a la agenda propuesta por aquella. Cada organización o red puede participar en las reuniones ordinarias con hasta cinco representantes y puede hacer uso de la palabra una representante, una vez agotada la lista de oradoras gubernamentales, tanto de los Estados Partes como de los Asociados.

Diversas han sido las tensiones y debates registrados en términos de la participación social en la transición de la REM a la RMAAM, y en ellos se rescatan aspectos positivos y negativos del proceso. Entre los positivos, se destaca la presencia de autoridades con nivel decisorio en la actual conformación de autoridades, lo que supera la imposibilidad de incidir en las políticas públicas de género que se notaba en la REM. Entre los aspectos negativos, se ha registrado la imposibilidad de construir una memoria institucional sobre la base del reconocimiento de los actores que participan en el espacio y que lo han hecho en el pasado. Esto se vincula a la falta de permanencia o al carácter episódico de esa participación, pues no existe un fondo que posibilite que las mujeres se incluyan en estas instancias regionales, y ha llevado a que exista un cierto grado de ajenidad entre las organizaciones que abordan la temática de género.

Asimismo, pareciera presentarse un déficit en la construcción de miradas regionales sobre el tema de género por parte de las organizaciones, que tienen un sesgo y lógica nacionales que les imposibilita pensar en articular un marco regional.

⁷⁷ Entrevista realizada a Lilián Celiberti el 4/9/2015. Exmiembro de la REM por Cotidiano Mujer, sede de la articulación feminista Mercosur, que está constituida por organizaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, y Uruguay.

⁷⁸ MERCOSUR/RMAAM/ACUERDO N.º 01/13. Reglamento Interno de la RMAAM, artículo 18.

La participación social en la RMAAM y el proceso de conformación de esta instancia son el resultado de un largo proceso de movilización de las organizaciones de mujeres y feministas, iniciado en los años 70 y plasmado en iniciativas a escala latinoamericana. Creemos que en la RMAAM se manifiesta claramente el mecanismo de participación de la consulta que tiene por base una vía de doble mano y es utilizada para la obtención de información, opiniones y datos para un determinado asunto, previamente definido en sus términos y plazos.

5.1.1.7. Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (Rapim)

La Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (Rapim) fue creada a fines de 2014, con la función de «... coordinar discusiones, políticas e iniciativas que beneficien a los pueblos indígenas de los Estados Partes, así como promover su interconexión cultural, social, económica, política e institucional en el marco del proceso de integración regional» (CMC/DEC. N.º 14/14). En los considerandos de la norma de creación, se realiza una mención particular a la participación social, pues se sostiene que es conveniente establecer un ámbito dentro de la estructura institucional del MERCOSUR para el encuentro de los pueblos indígenas y el tratamiento de los temas que les son pertinentes, a efectos de promover su participación activa en el proceso de integración.

La Rapim está integrada por representantes gubernamentales designados por los Estados Partes. Las respectivas secciones nacionales, se establece, contarán con la participación de los pueblos indígenas. No hay registro de reglamento de funcionamiento interno.

El Plan de Trabajo del MERCOSUR Indígena 2015-2016 fue elaborado en el marco de la I Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR y se compone de seis ejes temáticos: acceso, goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos individuales y colectivos (sociales, políticos, territoriales, ambientales, económicos y culturales); participación indígena; construcción de consensos regionales ante foros internacionales sobre el tema indígena; cultura y saberes ancestrales de los pueblos indígenas; prácticas y productos tradicionales sustentables y fortalecimiento institucional del MERCOSUR. En cuanto a la participación indígena, se han previsto las siguientes acciones: identificar los ámbitos y los actores de la participación, su marco normativo y características de su conformación y funcionamiento, de cada uno de los Estados; fortalecer las instancias nacionales de participación indígena a través de la cooperación horizontal sin condicionamientos; generar un instrumento regional, con una metodología y criterios comunes, tendiente a facilitar la conformación de instancias de consulta y participación indígena. De este Plan de Trabajo, cabe deducir que en el futuro la Rapim contará con la definición de una instancia de participación social institucionalizada.

5.2. Grupo Mercado Común (GMC)

El Grupo Mercado Común (GMC) es uno de los tres órganos decisorios del MERCOSUR, junto con el Consejo del Mercado Común (CMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de los ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales.⁷⁹ Se pronuncia mediante resoluciones, que son adoptadas por consenso, con la presencia de todos los Estados Partes y son obligatorias para estos. La coordinación está a cargo de los ministerios de Relaciones Exteriores. Los miembros titulares y alternos de cada Estado Parte constituyen la respectiva Sección Nacional del Grupo Mercado Común.⁸⁰

⁷⁹ Las reuniones del gmc son coordinadas por el coordinador Nacional del Estado Parte en ejercicio de la presidencia *pro tempore* (PPT). Puede reunirse en forma ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuera necesario. Las reuniones ordinarias se realizan en las fechas y lugares a ser establecidos por la PPT, en consulta con los demás Estados Partes, por lo menos, una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte, y las delegaciones de cada Estado Parte están integradas *exclusivamente por representantes gubernamentales*.

⁸⁰ Los coordinadores del gmc pueden realizar las reuniones que consideren necesarias, a fin de facilitar progresos sustantivos en los trabajos y dotar a las deliberaciones del gmc de la mayor eficacia posible. Pueden también reunirse al principio de cada ppt con el objetivo de presentar las prioridades a ser impulsadas durante el semestre.

De acuerdo con su Reglamento Interno (CMC/DEC. N.º 45/15-ANEXO),⁸¹ son funciones y atribuciones del GMC:

- » velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- » proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común (CMC);
- » tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- » fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
- » homologar los reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico y Social;
- » intervenir en los procedimientos de solución de controversias, de conformidad con el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR y con el Procedimiento General de Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto;
- » crear, modificar o suprimir órganos tales como Subgrupos de Trabajo y Reuniones Especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
- » manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias;
- » negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del CMC y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El GMC, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El GMC, cuando sea autorizado por el CMC, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR;
- » integrar, en representación del MERCOSUR, los órganos administradores de los acuerdos comerciales celebrados con terceros países o grupos de países;
- » aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentados por órganos de la estructura institucional que cuentan con presupuesto conformado por aportes de los Estados Partes;
- » adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;
- » someter al CMC su Reglamento Interno;
- » organizar las reuniones del CMC, elaborar y circular el proyecto de agenda, preparar los informes y estudios que este le solicite;
- » considerar las propuestas presentadas por los Estados Partes, las propuestas de las Reuniones de Ministros y las recomendaciones del Parlamento del MERCOSUR, y demás propuestas dirigidas al Consejo del Mercado Común;
- » actuar en calidad de Consejo de Administración del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Focem);
- » elegir al director de la Secretaría del MERCOSUR (SM);
- » designar al coordinador de la SM;
- » designar a los miembros del Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR;
- » participar en las Reuniones de Ministros y en las de los órganos y foros dependientes de la estructura institucional del MERCOSUR;
- » supervisar las actividades de la Secretaría del MERCOSUR y demás órganos del MERCOSUR;
- » dar seguimiento al Foro Empresarial del MERCOSUR.

Podrá cumplir cualquier otra función o atribución que le encomiende el Consejo del Mercado Común o que considere necesaria para el adecuado ejercicio de sus competencias.⁸²

⁸¹ Durante la XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes y Jefas de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada en Paraguay en diciembre de 2015, fue modificado el Reglamento Interno del GMC. El actual reglamento deroga al Reglamento Interno hasta esa fecha (CMC/DEC. N.º 04/91).

⁸² El Reglamento asigna al GMC el seguimiento del Foro Empresarial del MERCOSUR, cuyas reuniones se realizan con periodicidad semestral, en ocasión de la Reunión Ordinaria del CMC y de la Cumbre de Presidentes. La organización de dicha reunión está a cargo del Estado Parte en el ejercicio de la PPT, que debe asegurar la amplia participación de entidades y asociaciones empresariales públicas y privadas interesadas.

La estructura del Grupo Mercado Común (gmc) incluye las siguientes categorías de órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad Hoc* y Reuniones Especializadas.⁸³ Estos pueden contar con una estructura interna propia, que debe integrarse por comisiones y subcomisiones y reunirse con una frecuencia mínima de una reunión presencial por semestre. Cada Estado Parte designa un coordinador nacional y su alterno —funcionarios gubernamentales ambos— que lo representan en las reuniones de estos órganos y foros dependientes.⁸⁴

El capítulo v del Reglamento Interno del gmc refiere específicamente a la participación del «Sector Privado» en los siguientes términos: los Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad Hoc* y Reuniones Especializadas pueden solicitar, en caso de considerarlo necesario para el cumplimiento de sus objetivos, la participación de representantes del sector privado (art. 22). Pueden ser invitados los representantes del sector privado que tengan representatividad en el sector e interés directo en la materia en discusión (art. 23). En caso de contar con la participación del sector privado, los Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad Hoc* y Reuniones Especializadas deben cumplir sus actividades en dos etapas, una preparatoria y otra decisoria. La etapa decisoria está reservada exclusivamente a los representantes gubernamentales de cada Estado Parte (art. 24). Los coordinadores nacionales deben informar a la PPT con copia a las demás coordinaciones, con una antelación de no menos de 8 (ocho) días a la fecha establecida para cada reunión, la composición de la delegación de representantes del sector privado (art. 25).

5.2.1. Órganos sociolaborales

La dimensión sociolaboral constituye un espacio autónomo que tiene una lógica y una dinámica de funcionamiento propias. Incluye aquellos ámbitos (órganos y subórganos) cuya temática o composición introducen en el proceso de integración los problemas y conflictos sociales y laborales que afectan a la población: el Subgrupo 10, la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (Comisión Sociolaboral - csl), el Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Ganemple) y el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM). Estos se caracterizan por ser ámbitos de diálogo y concertación entre los sectores gubernamental, empleador y de los trabajadores —diálogo social— y por tener composición abierta a la participación social.

El Tratado de Asunción no estableció una instancia específica para el tratamiento de los temas sociales de la integración. Solo pueden encontrarse en él referencias indirectas a esta problemática en un contexto político y de pensamiento hegemónico en el que no era considerado como objeto de políticas públicas de integración (Vazquez, 2011). Las iniciativas que llevaron a la incorporación de los temas laborales en la agenda de decisión del bloque y a la ampliación de la esfera de participación social estuvieron lideradas por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (ccscs).

La ccscs es un organismo de coordinación y articulación de las centrales sindicales de los países del Cono Sur. Fue fundada en Buenos Aires en el año 1986, con apoyo de la ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores, organización subregional de la CIOSL - Confederación Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres). El principal objetivo, en el momento de su fundación, fue defender la democracia y los derechos humanos, luchando contra los regímenes autoritarios que todavía subsistían en la región (en Chile y Paraguay),

⁸³ La estructura del gmc está definida en la Decisión cmc N.º 24/14-ANEXO I (que deroga la Decisión cmc N.º 12/12). Los **Grupos** son órganos que ejercen atribuciones específicas propias del funcionamiento del gmc. Para el cumplimiento de sus objetivos, pueden dirigirse directamente a los demás órganos y foros de la estructura institucional del mercosur, como así también solicitar el apoyo técnico de la Secretaría del MERCOSUR. Los **Grupos Ad Hoc (GAH)** son órganos creados para cumplir un mandato específico en el plazo previsto en su norma de creación. En ausencia de plazo, los Grupos *Ad Hoc* tienen una duración limitada al cumplimiento de sus respectivos mandatos. Los **Subgrupos de Trabajo (SGT)** son órganos creados como ámbito técnico permanente de negociación para la coordinación de políticas públicas y el desarrollo de políticas comunes de la agenda del proceso de integración, en los términos del artículo I del Tratado de Asunción. Las **Reuniones Especializadas (RE)** son órganos creados con carácter permanente para desarrollar políticas vinculadas al proceso de integración en áreas temáticas específicas, o para asistir al gmc en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. La normativa autoriza al gmc a delegar en el FCCP, en los casos que lo considere conveniente, el seguimiento de las Reuniones Especializadas que sean creadas con posterioridad a la presente Decisión.

⁸⁴ Podrán contar con Reglamento Interno de funcionamiento, que deberá ser homologado por el gmc. En este relevamiento hemos identificado numerosos órganos que cuentan con tales reglamentos sin homologar o directamente su ausencia. Esto se traduce en modalidades de trabajo que se consideran no normativizadas por la institucionalidad del bloque, y que, a los fines de este estudio, constituyen «prácticas».

y articular una acción conjunta contra la deuda externa y sus efectos sobre las economías de los países del Cono Sur. Cuando se creó el MERCOSUR, la CCSCS no se había constituido en actor regional propiamente dicho. Sin embargo, tuvo el efecto de facilitar que las centrales sindicales lograran discutir en forma conjunta la integración, identificaran un horizonte de acción regional y superaran la orientación estrictamente reivindicativa, para pasar a desempeñarse como un actor propositivo en el bloque. La literatura especializada reconoce en la CCSCS la evolución de un sujeto corporativo por excelencia, cuya base territorial se circunscribe al Estado nación, a un perfil de actor con vocación regional, apelando a una identidad supranacional (Carrau, 2008: 16).

La presentación de *Cartas a los Presidentes* constituyó un sello distintivo de las prácticas de la Coordinadora. Aquellas son claras expresiones de un accionar directo que quiere ir más allá de la mera reivindicación corporativa, dado que sus propuestas se refieren a temas comerciales, productivos, laborales, políticos, sociales y culturales, con la mirada puesta en la conformación del mercado común. Cuando se apela a la voluntad política de los gobiernos instándolos a la profundización del MERCOSUR, se obra con la misma lógica que propicia una movilización que supera los marcos nacionales. Por una parte, rápidamente se percibe que la participación en los espacios del MERCOSUR y la incidencia en la agenda del bloque, incorporando los temas sociolaborales, no eran suficientes si el discurso no reivindicaba el avance hacia un mercado común con la incorporación de las dimensiones social y democrática. Por otra parte, era necesario mostrar en los hechos que la Coordinadora representaba a los trabajadores de los cuatro países y legitimar este espacio dentro de las bases sindicales, propósito que se logra a través de las Cumbres Sindicales convocadas en simultáneo a las Cumbres Presidenciales.

Tal como sostiene Álvaro Padrón, «... a partir de la denuncia del déficit social y del déficit que presentaba el MERCOSUR, así como su enfoque puramente comercial, las centrales sindicales propusimos: [...] una Comisión de Asuntos Productivos [...], el fortalecimiento de la CPC [...] la creación del FCES y la constitución de un organismo jurisdiccional para el arbitraje de los conflictos que el proceso provocaba. De esa propuesta conseguimos solo la creación del FCES» (1999: 5). Más allá de las diferencias que se presentaron en torno a su funcionamiento, la CCSCS encontraba en ese Foro un órgano con un peso institucional mayor que los Subgrupos, abocado a la temática económica y social —principal demanda del sector trabajador— que no estaba integrado por gobiernos, sino que representaba a sectores sociales.

Sin que correspondiera en sus términos a la iniciativa propuesta por la Coordinadora —una Carta Social del MERCOSUR—, la Declaración Sociolaboral de diciembre de 1998 —después de más de siete años de negociaciones— constituyó un hito en el campo de los derechos sociales. Es un instrumento que contempla las relaciones laborales y los derechos mínimos de los trabajadores. Identifica derechos individuales y colectivos, entre los que se cuentan: la promoción de la igualdad; el derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos; la no discriminación; la eliminación del trabajo forzoso, infantil y de menores; el derecho de los empleadores; la libertad de asociación; la libertad sindical; la negociación colectiva, el diálogo social y la huelga. También expresa otros derechos, como el fomento del empleo; la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos; la inspección del trabajo, el diálogo social, la protección de los desocupados; la salud y la seguridad en el trabajo. A pesar de constituir un *catálogo de derechos fundamentales* en el área del trabajo, carecía de mecanismos de tutela y de procedimientos de control de la aplicación en el sentido estricto del término. En lugar de ello, contempló la creación de una Comisión Sociolaboral que promoviera el respeto y la aplicación de los derechos señalados (Bruni, 2002).

Considerando lo establecido en el artículo 24 de la Declaración, que contempla su revisión pasados dos años de su adopción, en julio de 2015, se firmó en Brasilia la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015. «El documento representa una respuesta de los países del bloque al contexto de crisis económica y de ofensiva contra los derechos sociales y laborales, reforzando el compromiso de los Estados Partes de situar al empleo digno y al trabajo decente en el centro del proceso de integración regional».⁸⁵ La nueva Declaración fue

⁸⁵ Ministério do Trabalho e Emprego, Presidência Pro Tempore Brasileira - PPTB 2015 (Disponible en: <www.trabalho.gov.br/downloads/otros/170715_brasilia_declaracion.pdf>.)

resultado de un amplio y profundo proceso de revisión que contó con la participación activa de actores sociales (representantes de los trabajadores y empleadores) que componen la Comisión Sociolaboral, «... consolidando el compromiso con la continuidad del diálogo social y del tripartismo como mecanismo indispensable para generar los consensos necesarios al ejercicio de la gobernabilidad democrática».⁸⁶

5.2.1.1. Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT 10)

Este Subgrupo es el órgano auxiliar del GMC donde se discuten los temas sociolaborales en el MERCOSUR. En su primera etapa de funcionamiento, abarcó la problemática sociolaboral en su conjunto, elaboraba la estrategia de mediano y largo plazo en materia laboral, y desarrollaba los instrumentos técnicos necesarios.⁸⁷

Las dos primeras recomendaciones formuladas hicieron referencia a modificar el nombre del Subgrupo, pasando a llamarse Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (concretado por GMC/RES. N.º 11/92). También se proponía la integración tripartita permanente, donde participaran conjuntamente con los gobiernos los delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores de los cuatro Estados Partes (Ferreira, 2003: 37).

El Reglamento del GMC vigente en ese entonces (MERCOSUR/GMC/RES. N.º 04/91) establecía que los actores sociales podían participar en los Subgrupos únicamente en las reuniones de trabajo preparatorias, quedando reservada para los gobiernos la etapa decisoria donde se adoptan las Recomendaciones a ser elevadas al GMC. No obstante, el GMC dictó una Resolución Especial (GMC/RES. N.º 12/92), en cuyos considerandos se advierte que, dada la materia específica a cargo de este Subgrupo, no resultaba conveniente utilizar los criterios generales sobre representación del sector privado previsto en el Reglamento del Grupo Mercado Común y resuelve, en un único artículo, establecer que la representación del sector privado en el SGT 11 fuera la de los trabajadores y empleadores imperante en cada Estado Parte para la constitución de sus delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo.⁸⁸

Este Subgrupo fue, así, la primera experiencia de tripartismo en el bloque, como modalidad constitutiva y de trabajo a través de un sistema de consulta y colaboración permanente entre los tres sectores involucrados. «Tanto el Subgrupo como cada una de sus Comisiones sesionaban no solo con delegados gubernamentales (de los ministerios de Trabajo), sino también con la presencia de las representaciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores, llegando generalmente a adoptar sus recomendaciones por consenso».⁸⁹

Con motivo de la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR, a partir del 1/1/1995, se hizo necesario que el Grupo Mercado Común estableciera en el ámbito de su estructura órganos con el cometido de elaborar recomendaciones para consolidarla y avanzar hacia el Mercado Común. Luego de Ouro Preto, la consecuente redefinición de la estructura institucional del bloque y la ampliación de objetivos llevaron, en lo referido a este Subgrupo, a un nuevo cambio de denominación, pasando a llamarse SGT 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (nombre que mantiene hasta la actualidad por GMC/RES. N.º 20/95), y de su metodología de trabajo. Se reorganizaron sus comisiones para dotarlas de mayor flexibilidad y agilidad de trabajo⁹⁰ que, además de realizar investigación, análisis y diagnósticos (como se venía haciendo hasta ese entonces), se complementaría con trabajo más técnico y operativo en temas específicos que nutrieran de insumos concretos al GMC (Ferreira, 2002).

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Funcionaban ocho comisiones temáticas: 1) Relaciones individuales de trabajo; 2) Relaciones colectivas de trabajo; 3) Empleo y migraciones; 4) Formación profesional; 5) Salud y seguridad en el trabajo; 6) Seguridad social; 7) Sectores específicos; 8) Convenios internacionales y Derechos fundamentales.

⁸⁸ Sobre esto se basan aquellos que ven en este Subgrupo una «mini OIT», visión ampliamente cuestionada por los especialistas por no corresponderse exactamente la dinámica de ambos organismos.

⁸⁹ Gerardo Corres, jefe de Asuntos Regionales y Multilaterales de la Dirección de Asuntos Internacionales; coordinador alterno del SGT 10; delegado Gubernamental a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por Argentina. Entrevistado el 17/9/2014.

⁹⁰ Las ocho comisiones existentes hasta entonces se reorganizaron en tres comisiones temáticas: 1) Relaciones laborales; 2) Empleo, migraciones y formación profesional y 3) Salud en el trabajo y seguridad social.

La creciente ampliación de su agenda y particularmente del trabajo técnico llevaron, hacia los primeros años del siglo XXI, al reconocimiento de la necesidad de revisar la mecánica de trabajo y de avanzar hacia una agenda más acotada, orientada a la ejecución de políticas estratégicas consensuadas, como así también a propiciar una mayor articulación de los organismos sociolaborales en una «red de organismos sociolaborales», demandas impulsadas principalmente desde el sector sindical (Godio, 2004).

En la actualidad, el Subgrupo opera a través de la puesta en marcha de planes regionales con participación tripartita, donde se ponen en práctica los principios jurídicos de la Declaración Sociolaboral: Plan Regional de Inspección del Trabajo; Trabajo Infantil: Plan Regional para Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; Libre Circulación de Trabajadores: Plan de Acción para Facilitar la Movilidad de Trabajadores; Plan de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Todos los entrevistados destacan como principal característica que hace a la metodología de participación en esta instancia el hecho de ser «un órgano de naturaleza intergubernamental donde jurídicamente deciden los gobiernos, con participación de hecho de las organizaciones representantes de los empleadores y trabajadores».⁹¹ Se destaca, adicionalmente, el tratarse de un espacio que no solo incorporó formalmente nuevos actores sociales al MERCOSUR —empresarios y trabajadores—, sino también por hacerlo con los ministros de Trabajo y demás funcionarios del área laboral que habían sido excluidos de los órganos decisorios, cuasi monopolizados por funcionarios de las áreas económicas, bancos centrales y de las cancillerías.

5.2.1.2. Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (CSL)

La Comisión Sociolaboral fue creada en el año 1999 por Resolución GMC N.º 15/99, como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común. Se caracteriza por ser de naturaleza tripartita e igualitaria y tener un carácter promocional y no sancionatorio. Su principal objetivo es fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.⁹²

La Comisión cuenta con una instancia regional y con secciones nacionales, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Ambas instancias poseen reglamento interno de funcionamiento homologado por el GMC (GMC/RES. N.º 12/00).⁹³

Hasta el ingreso de nuevos miembros al bloque, la Comisión Sociolaboral estuvo compuesta por doce miembros titulares, correspondiendo tres a cada Estado Parte, los que pertenecen respectivamente a los sectores gubernamental, empleador y trabajador. A cada miembro titular le corresponde un alterno. Los miembros titulares y alternos del sector gubernamental son designados por los gobiernos. Los miembros titulares y alternos de los sectores trabajador y empleador son designados por las respectivas organizaciones más representativas de cada Estado, de acuerdo con sus prácticas nacionales.⁹⁴

La Comisión Sociolaboral tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades: examinar, comentar y canalizar las memorias anuales preparadas por los Estados; formular planes, programas de acción y recomendaciones, tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración; examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Declaración; examinar

⁹¹ Gerardo Corres, jefe de Asuntos Regionales y Multilaterales de la Dirección de Asuntos Internacionales; coordinador alterno del SGT 10; delegado Gubernamental a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por Argentina. Entrevista realizada el 17/9/2015.

⁹² En tanto órgano tripartito, es único en el mundo. Dado que la OIT —única organización comparable— no es regional, sino internacional y existen diferencias de funcionamiento entre ambas. La Declaración y este mecanismo de seguimiento no pueden invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ella previstos, y está vedada en particular su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

⁹³ El Reglamento Interno de la Comisión Sociolaboral/Sección Regional prevé el establecimiento de reglamentos internos para sus Secciones Nacionales. Aprobado por Resolución N.º 85/00, establece que estas son organismos tripartitos, auxiliares de la CSL, con carácter promocional y no sancionador, cuyo objetivo es fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en el ámbito de sus respectivos países. Por último, las Secciones Nacionales están compuestas por los miembros que integran la Comisión Regional.

⁹⁴ En la actualidad, Venezuela no participa en forma plena y Bolivia participa en este y los restantes órganos sociolaborales con voz, pero sin voto.

dudas sobre la aplicación de los términos de la Declaración y proponer aclaraciones cuando corresponda; elaborar análisis e informes sobre la aplicación y cumplimiento de la Declaración, y examinar e instruir las propuestas de modificación del texto de la Declaración.⁹⁵ Funciona bajo la dirección de una *coordinación tripartita rotativa*, compuesta por tres miembros titulares que representan a los respectivos sectores gubernamental, empleador y trabajador del Estado Parte en ejercicio de la PPT del mercosur.⁹⁶

Corresponde a los Estados elaborar las Memorias Anuales sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en la Declaración Sociolaboral. Esta tarea se realiza de forma tripartita en cada país y luego es en el órgano regional donde finalmente se decide qué tipo de medidas se adoptan para el real cumplimiento de los derechos laborales.⁹⁷ Para la formulación de planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración, la Comisión considera las propuestas de las comisiones nacionales y de otros organismos del MERCOSUR, emitiendo el informe pertinente sobre la cuestión, que es elevado al GMC.

La Comisión celebra dos reuniones ordinarias por año, reservadas a los miembros titulares y alternos que la componen y a un máximo de dos asesores por miembro titular. Pueden concurrir a las reuniones invitados especiales para exponer temas de interés para la Comisión, siempre que exista consenso de todos los miembros.⁹⁸ De acuerdo con el Reglamento Interno vigente, el *quorum* mínimo requerido para realizar las reuniones es de siete integrantes de la Comisión, debiendo estar presentes dos representantes por cada sector. El consenso se obtiene con doce votos, a razón de uno por cada Estado y sector.⁹⁹ Esta cuestión está siendo revisada en la propuesta de un nuevo reglamento interno.

De las consultas y entrevistas realizadas para la elaboración de este estudio, surge que la CSL requiere mecanismos decisorios más ágiles.¹⁰⁰ En general, se identifican dificultades para la generación de los consensos necesarios para su funcionamiento, que podrían ser superadas, por ejemplo, a través del establecimiento de distintos grados de acuerdo conforme a los temas a tratar —diferenciando, por caso, los requeridos para la elaboración de la memoria anual, de aquellos correspondientes para proyectos de resoluciones.¹⁰¹

En relación con la participación social, se destaca el hecho de que la Comisión Sociolaboral trabaja por sectores. Como sostiene uno de los entrevistados, «Trata de suplir la representación por país de los trabajadores, empleadores y gobiernos y trabaja por sectores: sector gobierno, sector trabajador y sector empresario. Es el inicio de una política de regionalización. Aunque los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales, es la primera posibilidad

⁹⁵ Entre otras atribuciones se cuentan: Investir a los miembros integrantes de la Coordinación Tripartita Pro Tempore; establecer anualmente el calendario y la agenda de trabajo de sus reuniones; definir el calendario para la elaboración y presentación de las memorias anuales; organizar, cuando corresponda en coordinación con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, los servicios logísticos y administrativos a fin de lograr el cumplimiento de las competencias asignadas; aclarar las dudas relativas a la aplicación de su reglamento interno y los de las Comisiones Nacionales; revisar dichos reglamentos y someterlos al GMC; crear grupos de trabajo en su seno para la realización de tareas específicas y por tiempo determinado, que les sean encomendadas; definir y administrar los ingresos y egresos que le correspondan y definir las formas y mecanismos de canalización de los asuntos de su competencia que no estén previstos en este reglamento.

⁹⁶ Entre sus competencias cuentan: convocar, organizar y presidir las reuniones que se realicen durante el período de ejercicio de su mandato; confeccionar la agenda de trabajo de las reuniones y someterla, conjuntamente con la documentación a considerar en el orden del día y con una anticipación de 30 días, a los miembros de la Comisión para sus comentarios; supervisar las actividades administrativas y organizar todos los aspectos necesarios para un correcto desarrollo de las reuniones; elaborar y canalizar al GMC y a la SM las actas, informes, documentos o recomendaciones adoptados por la Comisión; desempeñar las demás funciones que le confiera expresamente la Comisión.

⁹⁷ Las Memorias Anuales elevadas a la Comisión deben ser acompañadas de las consideraciones realizadas a estas por los todos los sectores.

⁹⁸ Pueden realizarse reuniones extraordinarias cuando así lo indique el GMC. También pueden ser solicitadas por una Sección Nacional o la mayoría absoluta de un sector, debiendo constar en la solicitud el tema de la convocatoria.

⁹⁹ La Coordinación comunica inmediatamente finalizada la reunión los asuntos adoptados a los miembros ausentes, que tienen 15 días para presentar sus objeciones totales o parciales. No habiendo manifestación en ese plazo, se considera el texto acordado en la reunión como adoptado por consenso de los tres sectores. Los votos positivos y las abstenciones de todos los miembros se consideran como consenso.

¹⁰⁰ De acuerdo con lo manifestado en las entrevistas realizadas, a diferencia del FCEs, donde el sector empleador acude a negociar en términos políticos y con un supuesto de diálogo social, en la CSL su representación es ejercida por abogados laboristas que tienden a obrar como si se tratara de una paritaria, en general con menor disposición a lograr consensos, frenando y reduciendo derechos del sector trabajador.

¹⁰¹ Sugerido por Marisa Vadaugna Varela y Paula Egea, asesoras del Área MERCOSUR de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina). Entrevistadas el 12/4/2016.

de hablar de sectores regionales con identidad propia y con esto se suplen las deficiencias de los países que tienen un menor desarrollo sindical».¹⁰²

5.2.1.3. Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Ganemple)

El Grupo de Alto Nivel fue creado el 16 de diciembre de 2004 con el objetivo de elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (CMC/DEC. N.º 46/04). Está integrado por los ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, y los puntos focales en cada país son los ministerios de Trabajo, responsables de la coordinación de las dos instancias previstas (nacional y regional).

El art. 2 de la norma de creación prevé la participación «... de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR». Tal participación se manifiesta en tres etapas:

deliberativa: los representantes de las organizaciones económicas y sociales que integran las Secciones Nacionales del FCES y de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR tienen intervención plena en la elaboración de las propuestas;

decisoria: los miembros gubernamentales adoptan las decisiones correspondientes sobre las propuestas realizadas;

plenaria: los actores sociales pueden manifestar sus opiniones respecto a las decisiones gubernamentales. En caso de observación a las decisiones, estas deberán ser ratificadas o en su defecto modificadas.

El Ganemple cuenta con dos niveles de actuación: una regional, cuya función sustancial es establecer directrices regionales, y otra nacional, vinculada a las políticas de empleo que los países deben desarrollar a partir de Planes Nacionales elaborados en concordancia con las directrices regionales. Ambas instancias serán coordinadas por los ministerios de Trabajo. Ello implica la articulación entre las siguientes etapas: en primer lugar, el Ganemple formulará la Estrategia Regional de Empleo y las directrices regionales, y la someterá a la aprobación del CMC; en segundo lugar, los gobiernos, con la participación de las Secciones Nacionales del Ganemple, elaborarán planes nacionales, tomando en consideración las directrices regionales y articulándolas con el nivel nacional; y finalmente, el Ganemple realizará el seguimiento regional de la estrategia de crecimiento del empleo, tanto en el nivel regional como en el nacional, contando para ello con la asistencia técnica del Observatorio de Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM).

En esa misma propuesta, se realiza otra mención de la participación social al considerar que las directrices regionales, a las que se ajustan los planes nacionales, deberán «... requerir la participación institucionalizada de los actores sociales» (punto 4.B). Es importante destacar que una característica diferencial de la participación social en el Ganemple y en los órganos sociolaborales del MERCOSUR en general se refiere al tipo de actores. Desde el Ganemple no se realiza una apelación a la sociedad civil, ONG o movimientos sociales, sino que aparecen conceptualmente integradas las organizaciones económicas y sociales y, más específicamente, aquellas vinculadas a los trabajadores y empleadores.

Diversos trabajos académicos valoran positivamente la concepción integral presente en la creación de este ámbito del MERCOSUR. El estudio de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2009) sostiene que en la génesis del Ganemple «se parte de un enfoque integral en el que se relacionan las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social...». La valoración positiva se vincula con el hecho de que la estrategia relaciona e integra las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social con la creación de empleo de calidad (Alemany, 2006). De la misma manera lo destaca el informe que contiene las conclusiones del I.º Taller Regional organizado por la ups en 2014, al señalar que «... no hay integración regional sin abordar los problemas sociales, culturales, políticos y económicos de forma articulada e integral».

¹⁰² Gerardo Corres, entrevista del 17/9/2015, citada.

Sin embargo, diversos factores confluyen para que el Ganemple no haya tenido en la práctica un desarrollo satisfactorio en la construcción de políticas regionales para el crecimiento del empleo. Un primer factor se vincula con las diversas concepciones que tienen los países que conforman el MERCOSUR respecto a cuál es el ámbito que debe privilegiarse en la temática laboral. Esta situación se traduce, como expresa Gerardo Corres, en que «mientras que algunos sistemas de integración en el mundo identifican y privilegian los intereses regionales sobre los intereses nacionales, en el MERCOSUR es difícil porque no tenemos intereses regionales claros como para generar un interés supranacional distinto, una identidad regional que identifique al bloque y lo lleve a tomar medidas en los distintos países en aras de un objetivo regional».¹⁰³

Portela de Castro (2007) expresa que las organizaciones sindicales nacionales todavía no han dado prioridad al MERCOSUR en sus agendas y aunque es comprensible que esto ocurra en sectores poco afectados por el proceso de integración, como los servicios públicos o aquellos volcados a los mercados internos, no lo es cuando se trata de sectores más internacionalizados «... que integran cadenas de valores globalizadas y con fuerte presencia en la región, liderados en general por empresas multinacionales». (13) En este último caso hay una distancia entre la práctica nacional y la práctica regional de los sindicatos. Y cita el ejemplo «... de los sindicatos que tienen representantes en los comités globales de trabajadores de empresas como Mercedes, Volkswagen, Telefónica o Arcelor, pero que no han tomado la iniciativa de organizar comités en la región». (13). Un segundo aspecto se vincula con la fortaleza del Ganemple mencionada con anterioridad en términos de entender la integración como producto de políticas articuladas e integrales. Esto ha llevado a que la norma prevea su conformación con diversos ministerios de los Estados Partes, pero que en la práctica exista dificultad de algunos países para construir equipos de participación institucional interdisciplinarios con funcionarios de jerarquía.

Sin embargo, estos factores no invalidan la valoración positiva que encontramos en los fundamentos teóricos de su creación, que constituye un buen encuadre para que los diversos actores sean capaces de generar en el futuro directrices regionales que se traduzcan en planes nacionales de crecimiento del empleo en los países que conforman el MERCOSUR.

5.2.1.4. Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM)

El Observatorio del Mercado de Trabajo es un órgano auxiliar del Grupo Mercado Común creado por Resolución GMC N.º 45/08. Constituye un órgano técnico permanente, de información y consulta sobre los temas relacionados con el mercado de trabajo. Su carácter es público y de gestión, a cargo del sector gubernamental, con participación tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores). Está integrado por las secciones nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La coordinación es responsabilidad de los ministerios de Trabajo de cada país o del organismo responsable de las políticas laborales del Estado Parte.¹⁰⁴

El Observatorio surgió de la necesidad de hacer el seguimiento de la coyuntura del mercado de trabajo en el ámbito del MERCOSUR y con el objetivo de asistir a los gobiernos y a los actores sociales en la formulación de políticas públicas adecuadas a la realidad laboral de los Estados Partes y a la marcha del proceso de integración regional. Tuvo sus orígenes a fines del año 1996 a partir de la Resolución del GMC N.º 115/96 que introdujo el objetivo de crear el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM) como parte de la Pauta Negociadora Prioritaria del Subgrupo de Trabajo N.º 10. En virtud de ello, fue constituido en el ámbito de dicho Subgrupo de Trabajo —más específicamente, en la Comisión de Empleo, Formación Profesional y Migraciones— como un espacio de tratamiento permanente de las cuestiones relacionadas al empleo y al mercado de trabajo en el ámbito del MERCOSUR.

El diseño Institucional del OMTM¹⁰⁵ establecido en 1999 contempló un Consejo Gestor y una Secretaría Técnico-Ejecutiva. El Consejo Gestor constituye el ámbito de decisión de naturaleza tripartita y paritaria, integrado por tres representantes por Estado Parte del MERCOSUR (un representante por sector por país), indicados por sus respectivos sectores y designados por las Secciones Nacionales, con las siguientes competencias: establecer periódicamente

¹⁰³ Entrevista del 17/9/2015, citada.

¹⁰⁴ Disponible en: <<http://www.observatorio.net/es/ContenidoQuienes.aspx>>.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

te las prioridades y acciones del Observatorio, tomando como base las indicaciones del SGT 10; imponer en sus cargos a los integrantes de la Secretaría Técnico-Ejecutiva; elaborar planes de trabajo y de costos necesarios para la implementación de las actividades técnicas; identificar y establecer las diferentes formas de cooperación e intercambio con instituciones públicas y privadas que actúan en áreas de interés para el mercado de trabajo en el ámbito del MERCOSUR y fuera de este; poner en conocimiento del SGT 10 trabajos y realizaciones del Observatorio; identificar la información producida por las comisiones temáticas del Subgrupo de Trabajo y los demás subgrupos del GMC, si así lo indicara el SGT 10; sugerir anualmente el país que ejercerá las funciones de coordinación de la Secretaría Técnica y su plan de actividades y ejercer otras funciones, dentro de su ámbito de competencia, que se deriven de las decisiones del SGT 10.

La Secretaría Técnico-Ejecutiva es la que cumple funciones de coordinación y ejecución técnico-administrativa y está integrada por un representante de Estado Parte del MERCOSUR designado por la respectiva Sección Nacional del SGT 10. Cada integrante de dicha sección podrá ser asesorado por técnicos de los distintos sectores que integran el Observatorio. Entre sus competencias están las de hacer ejecutar los planes de trabajo aprobados por el Consejo Gestor; definir los procedimientos metodológicos a ser adoptados en los trabajos encomendados por el Consejo Gestor; sistematizar y poner a disposición las informaciones y estudios relevantes sobre el mercado de trabajo; implementar los medios adecuados para el intercambio y la difusión de información, estudios y propuestas relacionadas con el área de atención del Observatorio.

Desde esta primera hasta la última reunión con esta estructura institucional, realizada en Río de Janeiro el 21 de octubre de 2008, el OMTM desarrolló diversos trabajos conjuntos entre los que se destacan los boletines de coyunturas, los seminarios regionales y el desarrollo del sitio web del OMTM.¹⁰⁶ Esta estructura tuvo dificultades de diversa naturaleza para poder mantenerse. La falta de continuidad en la participación de algunas de las áreas integrantes del OMTM y la disparidad de disponibilidad de recursos humanos y materiales para sostener los planes de trabajo constituyeron causas fundamentales que llevaron a una fase de estancamiento en el desarrollo del Observatorio.¹⁰⁷

En el año 2006, cuando se aprobó la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (EMCE - por CMC/DEC. N.º 04/06), se le asignó al Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR la función de asesoría técnica del Ganemple durante una primera etapa. Más específicamente, esta Decisión estableció que la implementación de la EMCE se instrumentaría a través del fortalecimiento y reformulación del OMTM, bajo la coordinación de las áreas pertinentes de los ministerios de Trabajo de los Estados Partes. En virtud de este mandato, resultó necesario proceder a la jerarquización del OMTM, ampliando sus objetivos y reformulando su naturaleza y funciones, a fin de posibilitar la implementación de la EMCE. Finalmente, en noviembre de 2008, el Grupo Mercado Común jerarquizó al Observatorio al hacerlo pasar a depender del GMC (GMC/RES. N.º 45/08). A partir de este momento, adopta su estructura actual y la nueva ubicación en el organigrama MERCOSUR como órgano auxiliar del GMC.

De acuerdo con esta Resolución, el objetivo central del Observatorio es proveer a los Estados Partes elementos que contribuyan al proceso de toma de decisiones referentes a las políticas de empleo, trabajo y salarios. Su principal función es facilitar la toma de decisiones referentes al mercado de trabajo, fomentando la producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo en el MERCOSUR, entendiéndose como tales, entre otras, las referentes al empleo, las migraciones laborales, la formación profesional, la seguridad social, las normas regulatorias de los mercados de trabajo y las políticas y programas públicos que traten respecto a estas áreas temáticas.¹⁰⁸

Entre sus funciones se cuentan:

¹⁰⁶ Disponible en: <www.observatorio.net>.

¹⁰⁷ No se pudo brindar información actualizada sobre los indicadores incluidos en la página web en la medida que las secciones nacionales de los Observatorios de cada país no lograron encontrar un mecanismo que pudiera sostener este emprendimiento.

¹⁰⁸ Disponible en: <<http://www.observatorio.net/es/ContenidoQuienes.aspx>>.

- a. consolidar y sistematizar la información producida en el ámbito del MERCOSUR, así como en las instituciones y agencias públicas y privadas que realicen encuestas y relevamientos sobre temas asociados a la EMCE y al Subgrupo de Trabajo N.º 10;
- b. desarrollar y fomentar investigaciones, relevamientos y análisis relativos a los temas solicitados por el Ganemple y el SGT 10, a fin de permitir la elaboración de diagnósticos, propuestas técnicas y directrices regionales y Planes Nacionales de Empleo (PNE);
- c. asesorar a los Estados Partes, cuando fuere solicitado, en la elaboración de los PNE y en la identificación de indicadores de monitoreo y seguimiento de metas en los ámbitos nacional y del MERCOSUR;
- d. evaluar y monitorear el cumplimiento de las directrices de la Estrategia de Crecimiento del Empleo para el MERCOSUR;
- e. elaborar, cuando fuere solicitado, propuestas de reformulación de las directrices de la EMCE y sugerencias relativas a los PNE;
- f. crear, mantener y divulgar bases de datos comparables sobre las temáticas de trabajo y de políticas públicas de empleo, poniéndolas a disposición del Ganemple, del SGT N.º 10 y demás órganos sociolaborales;
- g. crear mecanismos de articulación permanente con instituciones productoras de información relacionadas a los objetivos del OMTM, a solicitud del SGT N.º 10 o del Ganemple;
- h. facilitar a los sectores públicos y privados el acceso a los estudios e informaciones relacionados a las temáticas de empleo, trabajo y salarios y a las políticas públicas laborales, siempre que exista autorización expresa de los Estados Partes.

En cuanto a su composición, está integrado por un representante gubernamental titular y un alterno por cada Estado Parte, provenientes de los ministerios u organismos nacionales responsables de las políticas laborales. En sus reuniones participan *como observadores con derecho a voz*, representantes de otras áreas de gobierno, de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones de empleadores de cada Estado Parte.¹⁰⁹

De acuerdo con el diagnóstico de la situación del OMTM presentado por la sección gubernamental de Argentina en la X Reunión Extraordinaria del Observatorio¹¹⁰ —y compartidas sus conclusiones por las restantes delegaciones—, se destaca que, si bien en los últimos años se pudieron desarrollar numerosas actividades y productos regionales, se han detectado serias dificultades operativas e institucionales. Se considera que la situación semioperativa en que se encuentra el Observatorio se debe, por una parte, a la debilidad de las secciones nacionales que la integran y, por otra, a la falta de organización interna de este organismo. Estas dificultades se relacionan con la baja participación en las secciones nacionales y a la escasa interrelación con los restantes órganos sociolaborales, entre ellos Ganemple, órgano a quien el OMTM debe asesorar y asistir.

Por último, resulta interesante consignar comentarios y recomendaciones provenientes de representantes de los sectores gubernamental y sindical respecto del desempeño de los órganos sociolaborales, que afectan —de manera directa e indirecta— la calidad y los alcances de la participación social en estos:

- » necesidad de desarrollar una visión macrorregional, una perspectiva estratégica compartida;
- » no subordinar los niveles de participación a las orientaciones políticas, económicas y sociales de los gobiernos;
- » mejorar la coordinación entre los órganos sociolaborales, corrigiendo los métodos implementados hasta el momento;
- » mejorar la articulación con los restantes órganos del bloque;
- » diferenciar entre lo político y lo técnico, preparando cuerpos técnicos interdisciplinarios aptos para resolver problemas de naturaleza política;
- » profundizar los esfuerzos destinados a la formación y capacitación de los representantes gubernamentales como de los actores sociales. Esto incluye tanto la pericia técnica como la sensibilidad para recoger y expresar necesidades de la sociedad.

¹⁰⁹ Las reuniones regionales, en las que participan los responsables gubernamentales de los ministerios de trabajo y los representantes de los actores sociales (empleadores y trabajadores), se realizan semestralmente en el marco de las reuniones de los órganos sociolaborales en el país que tiene la PPT de MERCOSUR.

¹¹⁰ MERCOSUR/SGT N.º 10/acta N.º 01/2014. Constan las propuestas para el fortalecimiento del Observatorio, su reorganización interna y redefinición de actividades.

5.2.2.

Reuniones Especializadas

5.2.2.1. Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

Existe consenso entre analistas, funcionarios/as y actores sociales en reconocer a la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) como uno de los espacios más dinámicos del MERCOSUR, y modelo en términos de su metodología de trabajo y alcances de la participación social en su seno. «Se ha convertido en un ámbito de discusión y generación de políticas hacia el sector, de integración solidaria y participativa, que aproxima las poblaciones rurales y asume el reto de superar las asimetrías. Se trata de una experiencia singular en el contexto regional, ya que se basa en el diálogo político entre representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, en la construcción de iniciativas y posiciones a partir de la sinergia entre los espacios nacionales y el espacio regional, así como en la valorización del intercambio y la reflexión conjunta.» (UPS MERCOSUR, 2014: 86).

Condiciones de surgimiento de la REAF y análisis en torno a su naturaleza

La agricultura fue contemplada en la agenda de trabajo del MERCOSUR desde sus inicios, con la creación del Subgrupo de Trabajo N.º 8 «Agricultura» (1991) y la Reunión de Ministros de Agricultura —RMA— (1992). Sin embargo, «... no se crearon espacios que estuvieran dirigidos a atender las problemáticas del sector agrícola-ganadero como un todo, sino que solo tomaron en cuenta la porción de él que se consideraba central para la inserción de nuestros países en el mundo: la agricultura a gran escala, concentrada y latifundista, intensiva en el uso de tecnologías y, fundamentalmente, orientada al comercio internacional de materias primas. No obstante, la agricultura en pequeña escala o agricultura familiar, ajena a esos modos de producción y a esos canales de participación y comercialización, no solo no fue tenida en cuenta, sino que en general se vio perjudicada por las políticas adoptadas en el seno del bloque» (González, 2012: 4).

La creación de la REAF, en el año 2004, completó la institucionalidad vinculada a este sector, con la inclusión de los sectores no contemplados hasta entonces y el tratamiento de sus problemáticas específicas.

La literatura especializada identifica tres etapas en su evolución. La primera, vinculada a la fase preparatoria y fundacional de la Reunión; un segundo momento asociado a la creación de la Secretaría Técnica y, finalmente, un tercer tramo iniciado a partir de la creación del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR.

La creación de la REAF es la resultante de un largo camino de trabajo conjunto de actores públicos y privados que remite a los primeros años del MERCOSUR. Ya desde el año 1994, los agricultores familiares de la región coincidieron en la necesidad de generar un ámbito permanente de diálogo que tuviera como eje central la reflexión acerca de los avances de la integración y su impacto sobre la agricultura familiar. Ese ámbito fue la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado (Coprofam), conformada a partir de organizaciones representativas de los agricultores familiares campesinos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Programa Regional FIDA-MERCOSUR-CLAEH, 2013, REAF, 2010).¹¹¹

Como sostiene Lautaro Viscay, actual secretario técnico de la REAF, esta Reunión se caracteriza por haber partido de un piso donde la participación de los movimientos y organizaciones sociales se dio desde antes de su origen. «La participación social es constitutiva de la Reunión. La REAF nace, se genera como inquietud dentro del bloque a partir de la misma demanda de las organizaciones, en este caso de la Coprofam. Es decir, quienes tensionan para que exista un espacio formal de debate, de discusión, de participación de la agricultura familiar en el bloque son los mismos movimientos y, como consecuencia de ello, ya desde el momento de su creación pasa a ser legitimada como un espacio de diálogo político, lo que permitió de manera incremental ir construyendo nuevos acuerdos, nuevas maneras de organizar el trabajo de diálogo político y de toma

¹¹¹ Coprofam actualmente está conformada por 12 organizaciones de carácter nacional de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay y representa en el marco del mercosur ampliado a 125 organizaciones de segundo nivel (confederaciones, federaciones), cinco mil organizaciones de base (sindicatos, asociaciones y otras gremiales) y treinta y cinco millones de trabajadores rurales, agricultores familiares, campesinos e indígenas (Coprofam, sitio web).

de decisiones. Constituye un punto de partida distinto, diferenciado de otros espacios del MERCOSUR.» (2015).¹¹²

Es preciso destacar la existencia e incidencia del Programa Regional FIDA-MERCOSUR. Tal como presentan las publicaciones del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el contexto de políticas neoliberales de los años 90 y la orientación del proceso de integración regional dentro de la filosofía del regionalismo abierto llevaron a la FIDA a adoptar la decisión de promover la creación de una Unidad de Coordinación Regional FIDA-MERCOSUR (UCR-FM), con el fin de apoyar la institucionalización de políticas de desarrollo rural y reducción de la pobreza en la región.

Este Programa Regional se originó en un seminario desarrollado en 1997 en Montevideo, denominado «Combate a la pobreza con reglas de mercado». El seminario fue convocado por FIDA y el Gobierno de Uruguay, a través de su Cancillería, e involucró a las más altas autoridades con las que dicha institución se vinculaba para la formulación e implementación de sus proyectos. Entre las conclusiones del encuentro se destaca que: «En los países de la región hace falta promover políticas de desarrollo rural convergentes con el proceso de integración de mercado para modificar la situación descripta, y para ello los gobiernos pueden trabajar junto con el FIDA».

Los gobiernos decidieron crear, en el ámbito de sus ministerios de Agricultura y dentro del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, una Unidad de Coordinación Regional (UCR) para todas aquellas políticas públicas de inversión en los territorios rurales, ya fueran en materia de infraestructura, como de desarrollo de capacidades sociales y humanas, productivas y técnicas. Para ello se propusieron solicitar al FIDA una donación de carácter regional (Programa Regional FIDA-MERCOSUR-CLAEH: 2013).¹¹³

Esta experiencia de movilización y trabajo, sumada a los cambios operados en el escenario político regional hacia el año 2003, permitió encontrar un espacio para la articulación y coordinación de acciones entre los gobiernos y las organizaciones sociales, encaminadas a reconocer el papel central de la agricultura familiar como actor económico en el contexto regional. Ese año, coincidentemente con la Cumbre de Presidentes del Mercosur, el Programa FIDA-MERCOSUR y la Coprofam organizaron un seminario en Montevideo sobre «... la agricultura familiar y su incidencia en el desarrollo equilibrado de los territorios rurales, el combate a la pobreza y la seguridad alimentaria». De este seminario surgió la Carta de Montevideo, que fue presentada por los dirigentes sociales de la agricultura familiar a los cancilleres del bloque durante la Cumbre de Presidentes. En este documento se solicita al CMC la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de una política diferencial hacia la agricultura familiar.

En un contexto de reorientación de la política exterior del gobierno brasileño, el Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaron ante el GMC la propuesta de creación de la REAF «... con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar» (REAF, 2006: 16). Sobre la base de dicha propuesta, al año siguiente, el Grupo Mercado Común creó la Reunión Especializada de Agricultura Familiar por Resolución GMC N.º 11/04.

El funcionamiento de la REAF. Aspectos normativos y análisis de dinámicas

La REAF tiene como principales objetivos fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar su comercialización. Para cumplir estas funciones desarrolla una agenda referida a políticas públicas orientadas a la agricultura familiar y se dispone realizar al menos una reunión por semestre, bajo la presidencia *pro tempore* (PPT) de cada uno de los Estados Partes.

¹¹² Lautaro Viscay, secretario técnico de la REAF, entrevistado el 9/9/2015.

¹¹³ FIDA trabajó con las Cancillerías de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR y sus dos Asociados (Bolivia y Chile) durante los años 1999 y 2000, para acordar una donación al MERCOSUR a ejecutarse en delegación por parte de los ministerios de Agricultura y que tuvo por objeto crear la Unidad de Coordinación Regional para las Políticas Públicas de combate a las causas generadoras de la pobreza rural, políticas para el desarrollo rural y de estímulo para la pequeña agricultura (agricultura familiar y campesina). Cada uno de los gobiernos aprobó el Programa y encomendó a la ppt del momento (Argentina) la puesta en marcha de la ucr fida-mercosur, en setiembre del año 2000.

De acuerdo con su Reglamento Interno de funcionamiento (reaf/acta 01/04),¹¹⁴ esta Reunión organiza todas sus tareas a partir de secciones nacionales. En estas, cada Estado Parte debe asegurar la participación de representantes de la sociedad civil (art. 3). En las reuniones de la reaf, las delegaciones de cada Estado están integradas por representantes gubernamentales y de la «sociedad civil». Esta última participa de las deliberaciones, quedando la fase decisoria de la Reunión reservada a la participación de los delegados gubernamentales de cada Estado Parte. Asimismo, se indica que la sociedad civil está integrada por aquellas organizaciones representativas de todo el espectro de la agricultura familiar, de acuerdo con lo determinado internamente en cada Estado Parte, por las respectivas secciones nacionales. Las organizaciones sociales participan aportando ideas, propuestas y proyectos relacionados a la agricultura familiar, contribuyendo al perfeccionamiento de los trabajos de la Reunión. Cada Estado Parte debe promover y facilitar, en su respectiva Sección Nacional, la participación de representantes de la sociedad civil de nivel regional y nacional (art. 9).

Para el ejercicio de sus actividades, la Reunión Especializada puede contar con el asesoramiento de asociaciones regionales legalmente reconocidas, que tengan como objetivo temas relacionados a la agricultura familiar en áreas relativas a los objetivos y principios del MERCOSUR (art. 10).¹¹⁵

De esta forma se configura un rasgo central de la REAF: sesionar en todas sus instancias con la participación plena de los representantes de la agricultura familiar como parte integral de las *delegaciones oficiales* de los distintos Estados. Es decir, las organizaciones sociales de la agricultura familiar siempre participan, tanto en instancias nacionales como regionales. Esta participación que se efectiviza y crea las condiciones para lo que es reconocido como otro rasgo característico de esta Reunión: constituir un *espacio de diálogo político* entre organizaciones sociales y funcionarios gubernamentales, a partir del cual la agenda de trabajo se pauta sobre la base de consensos y en la que la participación social es amplia y tiene influencia real en su definición.

Para el tratamiento técnico de los temas de la agenda, se fueron instituyendo grupos temáticos, conformados por delegados oficiales y miembros de organizaciones sociales de las secciones nacionales. Constituyen estructuras esenciales para el *diálogo político* y la búsqueda de consensos y acuerdos, la información, la generación y acumulación técnica. Operan a lo largo de las secciones nacionales con el fin de permitir que el trabajo técnico de profundización de la información y su sistematización sea llevado a las reuniones preparatorias y se traduzca en las reuniones plenarios en recomendaciones y otros documentos (González, 2014). Su funcionamiento es previo a cada instancia plenaria, ya que allí se llega a los acuerdos básicos sobre los que se avanzará en el desarrollo de la reunión. En este sentido, son instancias preparatorias, que se suman a otras instancias como seminarios o talleres, a través de los cuales se busca incluir la voz de todos los actores involucrados en la temática, en los procesos de toma de decisión (REAF, 2006).¹¹⁶

Vale decir, la REAF impuso una cultura de trabajo propia materializada en la forma de abordaje de los distintos temas. Se impulsa, en general, para cada uno de ellos, una secuencia relativamente común: inicia con su incorporación en el Plan de Trabajo Anual, una presentación abierta al debate, en forma de seminario y su posterior tratamiento por parte del grupo técnico correspondiente, del cual derivan propuestas que constituyen insumos para consolidar acuerdos en el seno de la REAF (REAF, 2010: 23). Tal como señala González (2014) y surge de entrevistas realizadas, esta metodología de trabajo favorece el alejamiento de los temas de coyuntura, normalmente abordados a nivel nacional entre los gobiernos y las organizaciones sociales. En el marco de sus reuniones se privilegia el tratamiento de enfoques de mediano y largo plazo de la problemática del sector y las políticas e instrumentos capaces de sentar bases políticas para el desarrollo de la agricultura familiar.

Desde el momento de su creación cuenta con una Secretaría Técnica. Esto fue posible merced a la anteriormente nombrada larga experiencia de trabajo conjunto, de articulación,

¹¹⁴ Reglamento no homologado por el GMC.

¹¹⁵ También puede ser asistida por empleados de otros organismos de la Administración Pública y contar con la presencia de representantes de organizaciones internacionales en calidad de observadores.

¹¹⁶ Actualmente son seis los grupos temáticos: Políticas Fiduciarias, Acceso a la Tierra y Reforma Agraria; Facilitación de Comercio de la Agricultura Familiar; Equidad de Género; Gestión de Riesgo y Cambio Climático; Juventud Rural y de Registros de Agricultura Familiar.

coordinación y asistencia permanente entre expertos y movimientos y organizaciones campesinas que «... constituyó una experiencia acumulada que facilitó la lógica metodológica del diálogo político» (Viscay, 2015). Su principal función es asistir a los gobiernos, a las coordinaciones nacionales de los países, en un diálogo permanente con los movimientos y la dirigencia del mundo campesino de la agricultura familiar. Constituye el nexo entre los coordinadores nacionales y entre la REAF y la institucionalidad del MERCOSUR, generando y facilitando con ello continuidad de trabajo en el período que transcurre entre las reuniones semestrales. Entre sus tareas, se cuentan las de asistir en la preparación de las reuniones, elaborar documentos que puedan aportar al diálogo político en los países y una permanente tarea contributiva a partir del mandato que los coordinadores nacionales le dan a este espacio.

Una peculiaridad del funcionamiento de esta Secretaría es que, desde que fue creada, las donaciones del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) —a través del Programa FIDA-MERCOSUR— se destinaron a prestar los servicios de secretaría técnica a este órgano y a financiar una parte sustantiva de sus actividades (reuniones formales, seminarios y talleres preparatorios, grupos temáticos). Como aparece reconocido en forma reiterada en las publicaciones de FIDA, «... quizás el papel más importante llevado a cabo por el Programa FIDA-MERCOSUR en estos años desde la secretaría de la REAF fue el de equilibrar las asimetrías entre los interlocutores en el diálogo político y evitar que este se transformara en un monólogo legitimador desde el Estado, donde las organizaciones sociales de la agricultura familiar tuvieran pocas posibilidades de incidir efectivamente en el diseño de instrumentos y políticas y en sus demandas sobre recursos de inversión» (Programa Regional FIDA-MERCOSUR-CLAEH, 2013: 6).

La creación del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF MERCOSUR), en el año 2009 y su puesta en marcha en 2013, otorgó financiamiento de los propios Estados, que permitió hacer propia la Secretaría Técnica, abriendo así una nueva etapa de consolidación institucional y financiera de la Reunión.¹¹⁷ De acuerdo con su Reglamento (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 06/09), el FAF es un instrumento de gestión financiera orientado a financiar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar y permitir una mayor participación de los actores sociales en actividades sociales vinculadas al tema.

Los Estados Asociados (Chile, Colombia, Perú y Ecuador) también pueden participar en el Fondo.¹¹⁸ Nuevamente, en esta materia existen peculiaridades. De acuerdo con el secretario técnico de la REAF, es importante destacar que existió participación social desde la construcción de la arquitectura del Fondo, lo cual contribuyó a dotarlo de legitimidad social. «Además nosotros hacemos rendición de cuentas también a los movimientos. Hay un control social sobre el Fondo sin que esté reglamentado. Sostenemos en la práctica un control social, una revisión de cuentas sobre el FAF en la misma REAF. Una tarea entre todos, lo que le va dando, nuevamente, más legitimidad. Lo que es interesante es que los mismos movimientos piden información, auditorías y eso es muy positivo.»¹¹⁹

La metodología de trabajo sustentada en el diálogo político ha sido un factor esencial para la incorporación en la agenda de trabajo de la REAF de temas que abarcan la enorme diversidad existente dentro de cada país y en el conjunto del bloque. Contribuye también para que la elaboración de propuestas y recomendaciones incluya situaciones generales y específicas de las diversas realidades sociales, abordando las variables necesarias de forma y contenido con flexibilidad, de modo que se amplíe el alcance del debate sobre la integración regional y los beneficios que ella puede producir (FIDA, 2015). La instrumentación de tal diálogo ha constituido un gran desafío y una experiencia de aprendizaje tanto para funcionarios públicos

¹¹⁷ Desde 2012 el programa regional de FIDA para el MERCOSUR y su UCR pasó al CLAEH (Uruguay) e inició una nueva etapa, si bien continúa atendiendo las necesidades de la REAF que son complementarias a la existencia de su secretaría técnica y del cumplimiento de sus actividades rutinarias (ambas cubiertas por el FAF). También apoya a gobiernos y organizaciones de agricultura familiar en cada país, para la ejecución de sus proyectos FIDA o para la implementación de políticas que se derivan del trabajo de la REAF a través de resoluciones y decisiones que el propio bloque MERCOSUR asume atendiendo sus recomendaciones (y que excede las posibilidades de actuación del FAF).

¹¹⁸ El Fondo de la Agricultura Familiar (FAF) está constituido por las contribuciones de los Estados Partes y por la renta financiera generada por el propio Fondo. Puede también ser integrado por contribuciones voluntarias de los Estados Partes, de terceros países, de organismos y otras entidades, toda vez que sean aprobados por el Grupo Mercado Común (GMC), a propuesta de la REAF. Puede ser utilizado tanto para financiar las iniciativas específicamente indicadas en sus Programas de Trabajo aprobados anualmente por el GMC, como también para financiar proyectos concretos no contemplados en dichos Programas de Trabajo que sean aprobados por el GMC a solicitud de la REAF.

¹¹⁹ Viscay, entrevista citada.

como para organizaciones sociales. En algunos casos, implicó superar relaciones que estaban caracterizadas por la desconfianza mutua y por intercambios limitados al otorgamiento o la negación de concesiones —por parte de organismos gubernamentales— y reducidos a lo estrictamente reivindicativo —por parte de las organizaciones.

5.2.2.2. Reunion Especializada de Cooperativas (RECM)

La Reunión Especializada de Cooperativas (RECM) fue creada en el año 2001 por resolución del GMC N.º 35/01, con el objetivo de analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas o de servicios; la armonización de políticas públicas del sector cooperativo y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región. El núcleo central de su actividad lo constituyen las políticas públicas favorables al sector, la integración productiva y las cadenas de valor, el trabajo intrafronterizo y la armonización legislativa. Su creación fue, en gran parte, resultante de la iniciativa de movimientos cooperativos acompañados por otros actores sociales, quienes a través de la Recomendación N.º 05/99 del Foro Consultivo Económico y Social propusieron la constitución de la RECM.¹²⁰

Esta Reunión se caracteriza por tener una composición bipartita: está integrada por representantes gubernamentales y entidades representativas del sector cooperativo de cada Estado Parte que sean de representación nacional. Funciona a través de reuniones plenarias semestrales de carácter ordinario. Su presidencia es ejercida por el sector estatal, siendo rotativa según recaiga la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR. Las decisiones se toman por consenso.

La coordinación de las respectivas secciones nacionales es ejercida por los órganos nacionales que cada Estado Parte determine. Antes de cada sesión plenaria, los participantes gubernamentales y no gubernamentales de cada Estado Parte (que en conjunto conforman la Sección Nacional) se reúnen para discutir los temas planteados por la plenaria anterior y establecer su propia agenda de participación. Como consecuencia, en las sesiones plenarias o preparatorias se expresan como Sección Nacional, adoptando una única voz (consensuando una posición común a nivel nacional) (Lagar, 2012). La dinámica de funcionamiento de la RECM ha llevado a que dichas secciones nacionales hayan operado en la *modalidad consulta permanente* y que los compromisos y el involucramiento asumidos en planes de actividades se hayan realizado en función de las capacidades técnicas y operativas al margen de la naturaleza pública o privada de las organizaciones.

La RECM cuenta, desde su creación, con una coordinación permanente, compuesta hasta el año 2005 por un representante del sector estatal y otro de los movimientos cooperativos, y a partir de esa fecha por uno solo de ellos, en carácter de Secretaría Técnica, a los efectos de garantizar la ejecución, continuidad y seguimiento de los planes de trabajo y colaborar en la articulación con las otras instancias institucionales del MERCOSUR.¹²¹ Están bajo su responsabilidad las siguientes áreas: a) seguimiento de planes de actividades; b) ejecución y seguimiento presupuestal; c) mantenimiento de relaciones formales con la institucionalidad del MERCOSUR; d) representación institucional; e) organización y soporte formal de las sesiones plenarias; f) coordinación interinstitucional de y con los miembros; g) facilitación de nuevas relaciones institucionales a los miembros; h) coordinación y seguimiento de comisiones y grupos de trabajo; i) relevamiento y búsqueda de recursos; j) diseño de proyectos; k) desarrollo de documentos y estudios específicos; l) dirección de política de información y publicaciones.¹²² Se encarga de mantener el portal www.mercosur.coop y de la elaboración de un boletín electrónico trimestral.

Para garantizar el funcionamiento de la RECM, a partir de 2003, se determinó un presupuesto con aportes voluntarios de los participantes gubernamentales y no gubernamentales, a lo que

¹²⁰ Esta iniciativa fue facilitada por la existencia de una práctica de coordinación formal entre los movimientos cooperativos en los años previos y de su accionar en el marco del FCEs donde, a partir de la X Reunión Plenaria Regional de junio de 1999, comienzan a expresarse en común como Grupo Técnico de Enlace de las Cooperativas del MERCOSUR. En su seno las cooperativas estaban representadas por las Confederaciones Nacionales (Cudecoop de Uruguay, Conpacoop de Paraguay, Coninagro y Cooperar de Argentina, ocb de Brasil). Cudecoop y Conpacoop han ejercido la titularidad del Sector Diversos en Plenarios Regionales.

¹²¹ La Secretaría tiene su sede en el Edificio del MERCOSUR en Montevideo.

¹²² II Sesión Plenaria Extraordinaria. Informe de Finalización de Gestión del secretario técnico Daniel Bentancur Sosa. 9 de junio de 2010.

con el tiempo se agregó la alternativa de búsqueda de recursos externos.¹²³ De acuerdo con las entrevistas realizadas y tal como consta en actas de la Reunión, una de las mayores dificultades de la vida institucional de dicha Secretaría ha sido la escasez de recursos financieros para su funcionamiento, carencia originada en el atraso o incumplimiento de los compromisos contraídos tanto por las organizaciones cooperativas como por su contraparte estatal.

Desde 2012, cuenta con financiamiento propio a través del Fondo para la Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (FCOOP MERCOSUR), aprobado por Decisión del cmc N.º 51/12. Constituye un instrumento de gestión financiera, cuyo objetivo es financiar programas y proyectos de estímulo al cooperativismo y a la cooperación a nivel regional y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades relacionadas con la temática. Su reglamentación forma parte de tal decisión.¹²⁴

Otro rasgo distintivo de esta Reunión es la actividad desarrollada para mejorar la inserción de los movimientos cooperativos en el bloque y su capacidad de gestión en tanto actores del desarrollo en la región. Para ello, se ha fijado una doble estrategia de construcción de vínculos intra y extra MERCOSUR, orientados a jerarquizar la comunicación y el posicionamiento de la Reunión como *actor de consulta*, como así también a ampliar los campos de acción y fortalecer la capacidad de incidencia en el bloque.

De acuerdo con el Informe de Gestión de Bentancurt Sosa, ex secretario técnico durante 10 años, coincidente con opiniones de entrevistados para este estudio, los éxitos de la RECM son atribuidos a un conjunto de factores y circunstancias, a saber:

- » la existencia de una visión compartida por los movimientos cooperativos y los directores de organismos públicos sobre la importancia del MERCOSUR como objetivo estratégico en el marco de la unidad sudamericana;
- » la continuidad del trabajo, aun bajo las constantes restricciones presupuestarias, sostenido en el compromiso voluntario —y *ad honorem*— de un importante y calificado grupo de asesores y dirigentes;
- » el trabajo desarrollado sobre la base de consensos y el respeto de la unidad público-privada;
- » una dinámica de funcionamiento que facilitó la transferencia de experiencias y el aprendizaje de formas innovadoras de entender las relaciones entre cooperativas y la generación de entornos adecuados para su desarrollo;
- » la apertura de la participación tanto a Estados Asociados o en proceso de adhesión, la decisión de compartir la experiencia con otros países y organizaciones representativas de América Latina y Europa, así como la ampliación del mundo cooperativo a la economía social y solidaria.¹²⁵

Entre los factores identificados que han influido negativamente sobre su desenvolvimiento pueden identificarse:

- » la existencia de limitaciones de las organizaciones nacionales tanto públicas como privadas en las capacidades de propuesta y seguimiento de los temas;
- » la diversidad de identidades, capacidades, grados de autonomía y voluntad política marcan fuertemente el escenario de acción. El equilibrio entre intereses no exactamente iguales aunque sí complementarios puede ser la clave que garantice la continuidad del éxito;
- » la existencia de diversos niveles de desarrollo, expectativas y necesidades nacionales, que ocasionalmente generan tensión entre países de diferente tamaño y organismos gubernamentales y privados;
- » los cambios abruptos de referentes nacionales (particularmente en el último período) han debilitado el trabajo en equipo, dificultado la toma de decisiones y la coordinación de esfuerzos institucionales a los efectos de facilitar la ejecución de proyectos en tiempo y forma.

¹²³ Se ha contado con ingresos provenientes de: a) donación de honorarios percibidos por integrantes de la ST en el cumplimiento de funciones; b) Fundación Avina: apoyo encuentros de frontera y preparatorios del Proyecto Emfess; c) ACI Américas Programa Incidencia: apoyo al fortalecimiento institucional y la temática de políticas públicas; d) Cepes: fondos para publicaciones; e) BID Intal: fondos para el desarrollo de un Seminario en Chile con Decoop. Existe un sistema de seguimiento y fiscalización de la ejecución presupuestaria.

¹²⁴ El Fondo cuenta con un reglamento establecido por Decisión del cmc N.º 51/12.

¹²⁵ Se facilitó el ingreso de otras organizaciones gubernamentales, entre otras, de Sunacoop de Venezuela, mientras esta tramitaba el ingreso formal al MERCOSUR; Denacoop de Chile, en tanto país asociado, entre otros.

5.2.2.3. Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (Recam)

La Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (Recam) fue creada en diciembre de 2003 por el Grupo Mercado Común (MERCOSUR/GMC/RES. N.º 49/03) con la finalidad de analizar, desarrollar e implementar mecanismos destinados a promover la complementación e integración de dichas industrias en la región, la armonización de políticas públicas del sector; la promoción de la libre circulación de bienes y servicios cinematográficos en la región y la armonización de los aspectos legislativos.

Está integrada por los representantes gubernamentales del sector de los cinco Estados Partes. La coordinación de las respectivas secciones nacionales es ejercida por los órganos nacionales que cada Estado Parte determine. En el desarrollo de sus actividades, puede contar con el *asesoramiento* de las asociaciones regionales sin fines de lucro, reconocidas legalmente, que tengan por objeto temas relacionados con la industria cinematográfica y audiovisual en áreas relativas a los objetivos y principios del MERCOSUR.

Son sus objetivos básicos¹²⁶ adoptar medidas concretas para la integración y complementación de las industrias cinematográficas y audiovisuales de la región; reducir las asimetrías que afectan al sector; impulsando programas específicos a favor de los países de menor desarrollo relativo; armonizar las políticas públicas y los aspectos legislativos del sector; impulsar la libre circulación regional de bienes y servicios cinematográficos y audiovisuales; implementar políticas para la defensa de la diversidad y la identidad cultural de los pueblos de la región; trabajar en favor de una redistribución del mercado cinematográfico, que garantice condiciones de equidad para las producciones nacionales y su acceso al mercado; garantizar el derecho del espectador a una pluralidad de opciones que incluyan especialmente expresiones culturales y audiovisuales del MERCOSUR.

Para alcanzar tales objetivos, la Recam debe mantener una permanente coordinación, articulando su acción con otras instancias institucionales del MERCOSUR —especialmente órganos auxiliares del GMC y la Reunión de Ministros de Cultura—, con organismos internacionales, programas de cooperación internacional y con el *sector privado* en tanto actor fundamental de las diversas etapas de la actividad cinematográfica y audiovisual.

Su Secretaría Técnica tiene sede en el Edificio Mercosur. Entre sus funciones se cuentan:¹²⁷ a) elaborar y coordinar la ejecución de los proyectos de los planes de trabajo que la Recam eleve al GMC para su aprobación; b) representar a la Recam ante las otras instancias institucionales del MERCOSUR, y frente a organismos extrarregionales; c) coordinar la agenda de las reuniones de la Recam y la actuación de sus diferentes grupos de trabajo; d) presentar iniciativas sobre materias relativas al proceso de integración del sector, cooperación, programas y actividades; e) afianzar las relaciones políticas, técnicas y operativas de la Recam en el MERCOSUR, pudiendo celebrar acuerdos o convenios en nombre de la Recam y establecer vínculos con entidades e instituciones nacionales y regionales afines al sector; f) elaborar proyectos de documentos, declaraciones, recomendaciones, actas, resoluciones o recomendaciones; g) realizar o encargar la realización de estudios e investigaciones especiales, previa autorización de la Recam; h) supervisar y coordinar la actuación del Observatorio Mercosur Audiovisual (OMA),¹²⁸ la publicación del boletín electrónico y la realización del sitio web y, por último, i) elaborar y ejecutar el presupuesto de gastos de la Secretaría Técnica, el que será administrado por el organismo que se designe a tal efecto.

Desde el año 2007, cuenta con un Foro de Competitividad para el Sector Cinematográfico y Audiovisual del MERCOSUR (MERCOSUR/GMC/RES. N.º 14/07). Fue creado en virtud de la necesidad de coordinar las políticas públicas y privadas del sector, para fortalecer la asociación y complementación productiva del sector privado, con el objetivo de incrementar las coproducciones

¹²⁶ Disponible en: <<http://www.recam.org/?do=recam>>.

¹²⁷ MERCOSUR/Recam/ACTA N.º 02/04 - anexo.

¹²⁸ El Observatorio MERCOSUR Audiovisual es un instrumento operativo creado por la Recam con el fin de obtener, procesar y poner en servicio datos e información del cine de los países del MERCOSUR, para contribuir al desarrollo productivo y a la integración de la industria y la cultura audiovisual regional. Además de la producción y difusión del boletín electrónico OMA, el Observatorio también proyecta actividades de investigación y producción de otros medios, según las necesidades del cine y el audiovisual regional.

ciones regionales y la circulación intra y extrazona de los productos audiovisuales nacionales de los Estados Partes. Tal como consta en el proyecto para la creación de este Foro, si bien la Recam ha contado en sus reuniones con la participación de distintos representantes de los sectores empresarios y sindicales, estos no tienen participación en la toma de decisiones. Por ello, la puesta en marcha de un Foro de Competitividad constituye el instrumento que apunta a la *ampliación del espacio de diálogo entre los sectores público, privado y sindical, estimulando la participación y el compromiso de empresarios y trabajadores en la articulación de políticas que incluyan y promuevan aspectos específicos de la integración de las cadenas productivas.*

En tal sentido, la Recam considera que la industria cinematográfica y audiovisual se enmarca dentro de los criterios de selección de las cadenas productivas para la creación de foros de competitividad del MERCOSUR (según emanan de la MERCOSUR/LII GMC/DI N.º 19/03).¹²⁹

5.2.2.4. Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (Recyt)

La Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (Recyt) fue creada en 1992 por Resolución GMC N.º 24/92.¹³⁰ De acuerdo con la normativa de creación, tiene el objetivo de promover el estudio de los aspectos vinculados a esta materia, con vistas a la integración de las instituciones de investigación y a la formulación de lineamientos básicos para las políticas científicas y tecnológicas del MERCOSUR.¹³¹

Tal como figura en su página oficial, la Recyt tiene como objetivo central la promoción y el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes, así como modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, mejorar la productividad de las economías y la competitividad de los segmentos productivos del MERCOSUR en terceros mercados. Promueve también la difusión de información sobre las realizaciones y los avances en el campo científico y tecnológico hacia todos los Estados Partes y la definición de campos de conocimiento y sectores prioritarios en vistas a identificar y solucionar problemas de un determinado sector o región.¹³² La Recyt está estructurada en torno de las siguientes comisiones: Comisión de Apoyo al Desarrollo Científico Tecnológico; Comisión Sociedad de la Información y Comisión Plataforma Biotecsur.

El Segundo Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR 2015-2019 (GMC/RES. N.º 44/14) formula los lineamientos básicos para las políticas científicas y tecnológicas del MERCOSUR. Además de tener en cuenta los programas ya existentes, promueve proyectos sostenibles y de alto impacto que privilegian el desarrollo social y productivo con base en la ciencia, la tecnología y la innovación.¹³³ En consonancia con estas orientaciones, en el año 2012, fue creada la Red MERCOSUR de Investigación (CMC/DEC. N.º 53/12) conformada a partir de la expansión a nivel nacional y de la integración de la infraestructura de las redes de investigación de los Estados Partes. Tiene por objetivo la ampliación de la integración

¹²⁹ Por la lógica de funcionamiento propia del sector, las reuniones plenarios del Foro son los diversos Festivales de Cine que se realizan en la región a los que ya concurren los actores económicos, optimizando los recursos de financiamiento del Foro.

¹³⁰ En el año 2005, fue creada la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMAC-TIM), como instancia de definición política, con el objetivo de fortalecer, proveer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los Estados Partes. En su I Reunión celebrada en el año 2006, decidió crear un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR, encomendando a la Recyt su elaboración.

¹³¹ La coordinación de la Recyt es realizada a través de los organismos responsables de la Cooperación científico tecnológica de los Estados Partes: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Argentina); Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) y el Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología (Brasil); el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay); el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay) y el Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología (MPPEUCT, Venezuela). A efectos de armonizar las tareas y posiciones, los subgrupos de trabajo que traten temas vinculados con Ciencia y Tecnología participan en la Reunión a través de los representantes que se designen.

¹³² Disponible en: <<http://www.recyt.mincyt.gov.ar/>>. La Resolución N.º 33/02 estableció lineamientos para la cooperación científica, tecnológica y de innovación de los Estados Partes del MERCOSUR con terceros países, asociaciones regionales y otros organismos.

¹³³ En el punto 1.5 se identifica a los actores en cada Estado Parte, entre otros: organismos nacionales de ciencia, tecnología e innovación con sus respectivos organismos conexos y tutelados; instituciones de educación universitaria y de formación técnica y tecnológica, academias nacionales, consejos y órdenes profesionales, sociedades científicas, laboratorios y centros de investigación y desarrollo, tanto públicos como privados; organismos del sector privado, empresas, proveedores de servicios tecnológicos, de insumos y bienes de capital, redes de información y asistencia; personas jurídicas públicas o privadas que desarrollen actividades de ciencia, tecnología e innovación y sus aplicaciones y comunidades organizadas que desarrollen actividades de ciencia, tecnología e innovación y sus aplicaciones o que presenten problemas que deban ser tratados a través de acciones de ciencia, tecnología e innovación.

de los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación (CTI) de los Estados Partes del MERCOSUR y el fortalecimiento de la infraestructura compartida para investigación y educación, promoviendo aplicaciones de colaboración, comunicación y cooperación regional entre grupos de investigación en las áreas de conocimiento específicas demandantes de tecnologías de la información y comunicación, para colaboración a distancia. En su art. 8 se establece que la Recyt, por medio de las respectivas coordinaciones nacionales, articulará las acciones necesarias para apoyar los proyectos bilaterales de interconexión de redes en curso, con el propósito de que sean integrados y tratados en el ámbito de esta Red.

Al revisarse las actas, puede verificarse una escasa participación social en las reuniones plenarios de esta Reunión. Se identifican prácticas de participación en el marco de plataformas, programas, redes y grupos de trabajo orientados a la cooperación y articulación regional de actores públicos y privados de los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación a nivel regional. Las fuentes consultadas dan cuenta de la mayor participación social en el marco de las secciones nacionales y en programas a nivel regional. Entre las iniciativas de la Reunión que incluyen la cooperación y articulación regional de actores públicos y privados, por una parte, se destacan la Plataforma Biotecsur y los Programas Biotech II y Procisur. Por otra parte, se destaca la existencia de un conjunto de redes que trascienden los espacios del MERCOSUR y que pueden ser comprendidas en el marco de las iniciativas regionales, en tanto aportan información sustancial a la hora de elaborar políticas y programas regionales. Además de constituirse en plataformas de información, brindan la posibilidad de articular entre instituciones abocadas al desarrollo de CTI, investigadores y otros actores sociales relevantes.¹³⁴

La literatura especializada identifica algunos inconvenientes en relación con la orientación de las políticas científico tecnológicas del bloque, que aparecen asociadas a las características que asume la participación social en la Recyt. Constituye un ámbito donde interactúan diferentes culturas científicas. El debate en torno de las políticas se limita a representantes diplomáticos, políticos y expertos (fundamentalmente economistas), sin dar lugar a las organizaciones de base social, como las de trabajadores o distintas organizaciones sociales. Como señala Mercedes Botto (2006), las discusiones se hacen a puertas cerradas y en ellas no pueden participar formalmente los actores no gubernamentales. Se restringe la participación de personas que no pertenecen a las delegaciones, salvo en casos considerados especiales por los participantes oficiales. Los encuentros son abiertos a la participación solo esporádicamente, con relación a las necesidades establecidas en la agenda, en cuyo caso participan personas ligadas a la comunidad académica, institutos de investigación, agencias de financiamiento, representantes de entidades empresariales, etc. Eventualmente, son invitados representantes de gobiernos de terceros países, organizaciones, programas internacionales y miembros de subgrupos de trabajo del MERCOSUR.

5.2.2.5. Reunión Especializada de Juventud (REJ)

La Reunión Especializada de Juventud (REJ) fue creada en el año 2006 (GMC/RES. N.º 39/06) con la tarea de promover el diálogo, elaboración, cooperación y fortalecimiento de políticas juveniles en el ámbito del MERCOSUR e impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de los y las jóvenes. Brinda asesoramiento al Grupo Mercado Común en temas relacionados con la juventud, particularmente en las siguientes áreas: trabajo decente; educación; movilidad urbana (transporte público); cultura (acceso y producción); diversidad; ambiente sustentable; salud y voluntariado. En el año 2007, se celebró la sesión inaugural en Brasil, durante la Cumbre de Jefes de Estado de Río de Janeiro.

La REJ está integrada por los y las representantes gubernamentales a cargo de las políticas públicas de juventud de los Estados Partes y Asociados. De acuerdo con el Reglamento Interno de funcionamiento actualmente vigente,¹³⁵ esta Reunión es un espacio interinstitucional de la juventud en el ámbito del MERCOSUR, que tiene como objetivo promover un espacio inclusivo,

¹³⁴ Se destacan la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt); Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación (Red ScienTI); Red mercosur de Investigaciones Económicas; Mercociudades, Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (RedCLARA); Redes Académicas Sectoriales; Redbio y Red de Cooperación Técnica en Biotecnología Agropecuaria para América Latina y el Caribe (Zurbriggen y González Lago, 2010).

¹³⁵ Reglamento no homologado por el GMC (MERCOSUR/IX REJ/ACTA N.º 02/12).

protagónico y participativo de las diferentes instancias de las redes nacionales de jóvenes, buscando consensuar, debatir, diseñar e implementar acciones para el desarrollo social, económico y cultural de la región, así como elevar recomendaciones atinentes a la temática de la juventud. Son sus principales atribuciones y responsabilidades:

- » intercambiar informaciones, experiencias y proponer estrategias comunes para la incorporación efectiva de los temas de juventud en las políticas públicas de los Estados Partes, así como en las políticas del MERCOSUR;
- » formular planes, programas de acción y recomendaciones técnicas, buscando fomentar la aplicación del cumplimiento de los objetivos previstos en su programa de trabajo;
- » crear grupos de trabajo para la realización de tareas específicas y por tiempo determinado, que les sean encomendados por cualquiera de los órganos del MERCOSUR;
- » identificar proyectos de cooperación en el ámbito del MERCOSUR para estudio previo, así como elevar los programas, acciones y proyectos de cooperación técnicos con países de extrazona y organismos internacionales identificados como de interés;
- » analizar y elaborar informes, a fin de monitorear la aplicación del cumplimiento de las convenciones internacionales ratificadas por los Estados Partes del MERCOSUR.

La estructura de esta Reunión está conformada por una Presidencia, ejercida por la más alta autoridad de juventud del Estado Parte que ejerce la presidencia *pro tempore* o por un funcionario por ella designado por un período de seis meses; un Grupo de Trabajo compuesto por miembros de las secciones nacionales designados por las autoridades de los organismos gubernamentales responsables de las políticas públicas de juventud de cada Estado Parte, que asiste a la Presidencia en el desarrollo de sus actividades. La Asesoría Técnica realiza en forma permanente el acompañamiento de los temas, acuerdos y decisiones de la Reunión, colabora con el Grupo de Trabajo y auxilia en el diseño, implementación y evaluación de las líneas de acción o programas creados en la órbita de la Reunión.

La problemática de la juventud es una temática transversal con múltiples dimensiones — cultural, social, política, etc.— que está presente en la agenda de trabajo de varios órganos del MERCOSUR,¹³⁶ lo que, por una parte, explica los vínculos de la REJ con distintas instancias, siendo los más importantes aquellos establecidos con la REAF,¹³⁷ RECM, Cumbres Sociales, Mercosur Social y MERCOSUR Educativo.¹³⁸ Por otra parte, esta misma transversalidad facilita los vínculos entre organizaciones, redes y plataformas regionales, tanto en el marco de las instancias institucionales de participación del MERCOSUR, como por fuera del bloque.¹³⁹

Su Reglamento Interno de funcionamiento (no homologado por el GMC) establece que la REJ debe promover la participación de representantes de la sociedad civil (al menos tres por país) con el objetivo de potenciar el diálogo social. Dicha participación es de carácter no vinculante.

Se ha podido acceder solo a dos actas de participantes en esta Reunión Especializada, lo cual no permite realizar generalizaciones.¹⁴⁰

Fuentes consultadas constatan la participación relativamente baja en las reuniones plenarias de este espacio. Puede encontrarse un indicio para interpretar este comportamiento en el Anexo VII del acta de la IX Reunión Plenaria (MERCOSUR/IX REJ/ACTA N.º 02/12) donde constan las «Conclusiones de la sociedad civil» y en el Plan de Actividades Preliminar de la REJ por el Año de la Juventud del MERCOSUR, donde se pusieron de manifiesto demandas de los y las jóvenes que traducen su percepción de déficits, tales como:

¹³⁶ Ejemplo de su relevancia fue la recomendación del GMC en el mes de diciembre de 2011 a los Estados Partes de que adoptaran las medidas conducentes para que el «Año de la Juventud en el MERCOSUR» (2012) tuviera la difusión y el desarrollo adecuados.

¹³⁷ Durante los debates del Seminario previo a la VI Reunión de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, realizada en 2006, surgió como línea prioritaria la juventud rural. Por tal motivo se creó el Grupo Temático Jóvenes Rurales con especial énfasis en las cuestiones de género. Desde dicha instancia se está realizando un curso de formación de jóvenes rurales, en la que se incorpora la socialización y el debate acerca de demandas comunes desde la visión de la agricultura familiar.

¹³⁸ Ejemplo de ello son los vínculos con la Red Mercociudades que cuenta con una Unidad Temática de Juventud enfocada a contribuir al desarrollo de las políticas locales para los jóvenes.

¹³⁹ Tratándose de participación de jóvenes, no debe dejar de mencionarse la conformación en el año 2003 del Foro de Juventudes Políticas del Mercosur (FJPM) como un espacio abierto de encuentro plural y político partidario de las juventudes progresistas del MERCOSUR.

¹⁴⁰ Reuniones realizadas los días 11/12/2009 y 2/12/2012.

- » disminuir la alta rotatividad de los miembros, lo cual redundaría en dificultades para establecer líneas de trabajo;
- » garantizar mayor participación de los y las jóvenes y modificar el Reglamento Interno en un sentido de garantizar mecanismos de mayor incidencia de las organizaciones sociales;
- » generar espacios de participación colectiva, representativa e igualitaria: representantes de la sociedad civil con igual número de integrantes que los representantes gubernamentales;
- » fortalecer la interacción e intercambio permanente entre las distintas juventudes del MERCOSUR y generar espacios regionales de participación e intercambio de experiencias. En este marco se incluye la propuesta de crear una Red de Juventud del MERCOSUR, a partir de la cual surjan representantes para la REJ;
- » fortalecer los espacios de articulación entre las organizaciones y movimientos sociales, los Estados y la cooperación internacional en materia de juventud.

En sintonía con estas demandas, debe destacarse la promoción y coordinación, desde el año 2011, de un Seminario Permanente de Formación para la Integración, denominado Juvensur, como espacio de articulación y formación política de los jóvenes, con el objetivo de promover el diálogo, la cooperación, elaboración y fortalecimiento de políticas públicas de juventud en el ámbito del mercosur.¹⁴¹

5.3.

Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

En el relevamiento realizado, solo se ha identificado participación social en el Comité de Defensa del Consumidor.

5.3.1.

Comité Técnico N.º 7 de Defensa del Consumidor

El Comité Técnico de Defensa del Consumidor (CT 7) fue creado a principios de 1995, con el objetivo de «... continuar los trabajos destinados a la elaboración de un proyecto de Reglamento Común para la Defensa del Consumidor del MERCOSUR» (CCM/DIR. N.º 01/95). Está integrado por los ministros de Defensa del Consumidor o funcionarios de jerarquía equivalentes de los Estados Partes. No posee reglamento de funcionamiento interno.

No se observa un mecanismo institucionalizado de participación directa de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en la primera reunión del CT 7 del año 2006, las delegaciones se comprometieron con el fortalecimiento de las asociaciones civiles de defensa del consumidor en el ámbito del MERCOSUR y, para ello, elaboraron un cuestionario respecto de su estado de situación (CT 7/ACTA N.º 01/06). En la reunión siguiente del mismo año, se definieron las actividades que podrían considerarse para la elaboración del programa de trabajo titulado inicialmente como «Fortalecimiento de las ONG de consumidores en el ámbito MERCOSUR», y en esa misma acta se solicita al CCM el cambio por «Fortalecimiento de la vinculación del CT 7 con las ONG de consumidores». Entre las actividades planteadas, se propone finalizar el relevamiento de las ONG de consumidores a través de los formularios diseñados, celebrar reuniones con fines específicos entre el CT 7 y las asociaciones de consumidores, para tratar temas vinculados a la agenda del CT 7, y realizar seminarios técnicos (CT 7/ACTA N.º 02/06). En esa acta se presenta un registro consolidado de las asociaciones de defensa del consumidor de los Estados Partes, contabilizándose 75 asociaciones discriminadas de la siguiente manera: 21 en Argentina, 30 en Brasil, 14 en Paraguay y 1 en Uruguay. Asimismo, se evalúan otras dimensiones, como el número de acciones colectivas promovidas, la cantidad de proyectos presentados con financiamiento, el origen del financiamiento (fondos propios y de terceros), el vínculo con otras asociaciones (nacionales e internacionales, incluido MERCOSUR y extrazona), la participación en foros, las publicaciones y los estudios de mercado.

Durante el año 2008, los representantes de Brasil informaron que el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor de su país estaba trabajando en la actualización del *Estudio comparativo de las normas de defensa del consumidor de Argentina, Brasil, Paraguay y*

¹⁴¹ El alcance del Seminario abarca a jóvenes de los Estados Partes del bloque, y de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Consta en actas de la REJ la consideración de las propuestas y sugerencias emanadas de esta instancia.

Perú, incorporándose en esta nueva edición la normativa de Uruguay y las reformas recientemente introducidas en la legislación de Argentina. Dicha delegación ofreció este trabajo para ser utilizado en el fortalecimiento de las relaciones del CT 7 con las organizaciones civiles de consumidores. La delegación de Argentina se comprometió a analizar la posibilidad de incorporar el mencionado material a las actividades de capacitación a distancia actualmente en curso en su país, con proyección a los demás Estados Partes, y Brasil propuso que este trabajo sea realizado en cooperación con la Escuela Nacional de Defensa del Consumidor de Brasil (CT 7/ACTA N.º 01/08).

De allí en más, en las reuniones se proponen diversas actividades para el capítulo «Fortalecimiento de la vinculación del CT 7 con las ONG de consumidores», que van desde la ampliación del registro de asociaciones de consumidores hasta el intercambio de experiencias en actividades de difusión y capacitación en derechos del consumidor. Si bien no se ha registrado una participación directa de actores sociales, en el seno de este Comité se han desplegado acciones tendientes a fortalecer el vínculo con las asociaciones de consumidores, algunas de las cuales participan del Foro Consultivo Económico y Social como representantes del tercer sector.

5.4. Parlamento del MERCOSUR (Parlasur)

El Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), sucesor de la Comisión Parlamentaria Conjunta,¹⁴² fue creado como *órgano representativo de los ciudadanos*, independiente y autónomo, integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones de su Protocolo Constitutivo (CMC/DEC. N.º 23/05). En funciones desde mayo de 2007, constituye el único órgano del bloque que cuenta con una representación democrática directa.¹⁴³

El respeto a la pluralidad ideológica y política en su composición es uno de sus pilares. Son sus propósitos, entre otros, la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural; garantizar la participación social en el proceso de integración y estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración. A estos fines, se vale de una metodología de trabajo que contempla formas de interlocución directa con la ciudadanía, algunas de las cuales no se presentan en otros órganos del bloque, en virtud de lo cual ha sido incorporada en el presente relevamiento.

El Parlamento es un órgano unicameral integrado de conformidad a un criterio de representación ciudadana.¹⁴⁴ Para su funcionamiento cuenta con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y la coordinación de servicios administrativos. Está compuesta por un presidente y un vicepresidente de cada uno de los demás Estados Partes. Es asistida por un secretario parlamentario y otro administrativo. Opera con una Secretaría Parlamentaria y una Administrativa —las que funcionan en la sede del Parlamento en Montevideo (Uruguay)— y diez Comisiones Permanentes.¹⁴⁵

Las competencias del Parlasur pueden agruparse de la siguiente manera: competencias relacionadas con la democratización del MERCOSUR (representación de los intereses de los ciuda-

¹⁴² El Tratado de Asunción ya preveía el establecimiento de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Cuando la estructura institucional del bloque fue establecida por el Protocolo de Ouro Preto, ella fue incorporada a la estructura orgánica como órgano regional representativo de los parlamentos nacionales, con el objetivo de facilitar el tránsito hacia la formación del mercado común. Tenía un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas; debía servir de nexo con los Parlamentos nacionales, realizar los estudios necesarios para la armonización de las legislaciones de los países miembros; facilitar el trámite legislativo de aquellas normas que requerían la intervención de los Parlamentos nacionales y desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación de un Parlamento.

¹⁴³ Hasta hoy solo Paraguay y Argentina han realizado elecciones directas de parlamentarios y parlamentarias del MERCOSUR.

¹⁴⁴ La constitución del Parlamento del MERCOSUR modificó la lógica de representatividad del bloque. Fue necesario arribar a un trabajoso consenso respecto de la definición del criterio de representatividad que habría de adoptarse para su conformación, a través de un Acuerdo Político por el cual, finalmente, quedó establecido el *criterio de representación ciudadana*. Constituye un criterio de proporcionalidad atenuada destinado a compensar las asimetrías de población y de PBI entre los Estados Miembros, e implica que estos no tienen un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones.

¹⁴⁵ Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; Presupuesto y Asuntos Internos.

danos, de la pluralidad y diversidad); competencias legislativas (recomendación e internalización de normas, y armonización legislativa), y competencias de control (pedidos de informe a órganos del bloque; recibir a la presidencia *pro tempore* al inicio y fin de cada semestre para dar cuenta del Plan de Trabajo y actividades realizadas) y promoción y preservación de la democracia y los derechos humanos (realización de estudios sobre el desarrollo democrático, seguimiento de procesos electorales y realización de un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la región). A los fines de este estudio nos detendremos en algunas de ellas:

- » elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes teniendo en cuenta los principios y normas del MERCOSUR;
- » realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR;
- » celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional;
- » fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR;
- » organizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

A partir de propuestas de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado, cada comisión puede realizar *reuniones públicas* con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, para tratar asuntos concernientes a su área de actuación. Dichas reuniones pueden ser tomar la forma de Audiencias Públicas o Seminarios, en cualquiera de los Estados Partes, en proceso de adhesión o Asociados, por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión respectiva.¹⁴⁶ *Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de las audiencias públicas no son vinculantes.*¹⁴⁷

Los seminarios son actividades de carácter informativo, realizados por las comisiones, con la participación de especialistas invitados por el/la presidente/a de la comisión, según indicación del/a parlamentario/a proponente. Cualquier participante puede hacer uso de la palabra, debiendo ser inscripto previamente por la Presidencia. Entre las audiencias públicas y seminarios ya realizados pueden mencionarse reuniones sobre el Acuífero Guaraní, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR, infraestructura energética, medioambiente, violencia doméstica, todas ellas con presencia de representantes de movimientos y organizaciones sociales. Los/as entrevistados/as para la realización de este estudio coinciden en señalar que, hasta el momento, no se han utilizado en su plenitud estos mecanismos que permitirían ampliar el contacto directo de la ciudadanía con la institución. Sin embargo, todos/as destacan las audiencias públicas de derechos humanos, organizadas por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos en los distintos Estados Partes, con el fin de elaborar el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en el MERCOSUR.¹⁴⁸

El expresidente del Parlasur, Rubén Martínez Huelmo, destaca, al referirse a dichas audiencias, lo innovador de esta competencia parlamentaria: «Más allá de que el Parlamento del

¹⁴⁶ Pueden ser invitados integrantes del sector gubernamental de los Estados Partes, con aprobación de la mayoría de los miembros de la Comisión. La Comisión selecciona, con el fin de ser escuchadas, las autoridades, las personas interesadas y los especialistas vinculados a las entidades participantes, correspondiendo al presidente de la Comisión expedir las respectivas invitaciones. En caso de existir diferencias con relación a la materia objeto de examen, se procede de forma que garantice la participación de las diversas corrientes de opinión. Los invitados deberán limitarse a exponer sobre el tema o cuestión en debate y dispone, para ello, de veinte minutos, prorrogables a juicio de la Comisión. Los parlamentarios inscriptos para realizar preguntas a los expositores podrán hacerlo estrictamente sobre el asunto de la exposición.

¹⁴⁷ Pueden reconocerse también ciertas iniciativas originadas en la Presidencia o la Mesa Directiva. A lo largo del tiempo, el presidente ha sumado autonomía para generar una agenda de trabajo, lo que redundó en que, conforme los intereses y orientaciones de cada Presidencia, se fueran introduciendo los temas en las sesiones plenarias. En ocasiones, y para el tratamiento de temas específicos, se convoca a organizaciones sociales.

¹⁴⁸ La metodología utilizada para la elaboración de dichos Informes tiene carácter descriptivo y se transcribe la totalidad de las expresiones vertidas por las organizaciones sociales y los organismos de la Administración Pública sin efectuar recomendaciones ni conclusiones valorativas.

MERCOSUR haya tenido sus altas y bajas en estos años de funcionamiento, este es uno de los instrumentos que lo distinguen y diría que es de los más importantes que tiene. No hay otro Parlamento de integración que tenga esta regulación y que recomiende a todos los países elaborar y publicar anualmente un estado de situación de los derechos humanos. A mi modo de ver, este es un instrumento que no tiene parangón y que debe ser aprovechado por la sociedad civil y por los Estados, a fin de construir más democracia, más derechos humanos, una mejor calidad de derechos humanos y velar por ellos».¹⁴⁹

Cabe destacar que cualquier persona física o jurídica de los Estados Partes puede elevar *peticiones* al Parlasur, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del bloque que los afecten directamente. Corresponde a cada comisión, en razón de la naturaleza de su competencia, recibirlas, examinarlas y canalizarlas hacia los órganos decisorios a través de la Mesa Directiva. Dichas peticiones pueden ser realizadas por cualquier ciudadano/a del MERCOSUR, ciudadanos/as residentes en un Estado Parte, miembros de asociaciones, empresas, organizaciones (persona singular o colectiva), con sede social en un Estado Parte. La solicitud puede tener la forma de un pedido individual, de una queja, de una observación sobre la aplicación del derecho comunitario o de una apelación al Parlamento para que este asuma una posición sobre una cuestión específica. El asunto planteado debe referirse a temas que sean del interés o de la responsabilidad del bloque, como, por ejemplo, sus derechos como ciudadano/a del MERCOSUR; temas ambientales; defensa del consumidor; libre circulación de personas, de mercaderías y de servicios; mercado interno, empleo y asuntos sociales; reconocimiento de calificaciones profesionales, entre otros.¹⁵⁰

El Parlasur cuenta también con un *Correo del Ciudadano* que permite a cualquier ciudadano hacer consultas, pedir información o presentar propuestas al Parlamento.¹⁵¹ Las fuentes consultadas y los/as entrevistados/as han destacado la importancia de una política de comunicación. A partir de 2014, la transmisión en vivo por internet de las sesiones plenarias —en idiomas español, portugués y guaraní— y la publicación de una revista digital del Parlasur constituyen «... el inicio de una nueva etapa de la comunicación y el diálogo con el ciudadano». Por lo demás, es importante destacar la presencia del Parlasur en las redes sociales.

La evaluación de estos mecanismos permite detectar subutilizaciones de algunos de ellos. Las razones de este déficit pueden ser varias, desde la discontinuidad del desempeño del Parlamento —etapas de mayor o menor actividad—, hasta el desconocimiento por parte de la ciudadanía de la existencia de las mencionadas instancias, pasando por las dificultades originadas en la falta de reglamentación procedimental, en particular en lo referido a las peticiones.

Dos entrevistados —Rafael Reis y Luis Seara— coinciden en identificar distintos momentos en la vida del Parlasur que se corresponden con ciclos de mayor o menor dinamismo y receptividad a las demandas sociales.¹⁵² Durante su etapa inicial —desde el 2007 al 2009—, el Parlamento funcionaba regularmente con una agenda respecto de la cual los/as parlamentarios/as y las organizaciones sociales —interesados en fortalecer ese espacio— mostraban real interés. Fue un período de alta interacción plasmada en actividades y propuestas elevadas al Parlamento. Este dinamismo fue sucedido por un período de relativa parálisis entre los años 2010 y 2014, en el que disminuyó el vínculo con los movimientos y organizaciones sociales. En un tercer momento, se insinúa una activación que, para retomar prácticas de la etapa inicial, debe remontar la sensación de frustración que pueda estar presente en los actores sociales.

Naturalmente, el análisis de las formas de participación en el Parlasur remite al papel y el desempeño de los partidos políticos, actores cuyo compromiso resulta fundamental tanto para el funcionamiento del bloque como para su democratización. Tal como señala Viviana Barreto: «... creemos que tiene un rol que cumplir que va más allá de lo institucional y que es bien político: el Parlamento como espacio de representación de la ciudadanía, como es-

¹⁴⁹ Afirmaciones realizadas en el transcurso de la Audiencia Pública de Derechos Humanos realizada en Uruguay el 11 de noviembre de 2014.

¹⁵⁰ Disponible en: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Se han realizado hasta el momento no más de 12 peticiones.

¹⁵¹ A través del siguiente correo electrónico: seccomunicacion@parlamentodelmercosur.org.

¹⁵² Rafael Reis, jefe de Gabinete del Alto Representante General del Mercosur, exdirector de Relaciones Institucionales del Parlasur. Entrevista realizada el 2/9/2015. Luis Seara, exdirector de la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la República Argentina. Entrevista realizada el 10/12/2015.

pacio de representación de los partidos políticos. En realidad es el único espacio donde los partidos políticos participan en la mesa de discusión. Y es bien distinto que estén sentados los partidos políticos que los que estén sentados sean los gobiernos: son otros roles, otras lógicas y otras capacidades de interlocución con actores sociales como nosotros. Y entonces tenemos una doble vía: de cómo se promueven o qué capacidades tiene el Parlamento para promover discusiones en el ámbito regional y también de cómo se traen discusiones al espacio nacional, desde lo que genera en los partidos políticos participar del Parlamento del Mercosur...»¹⁵³

Vale recordar que, desde sus orígenes, el MERCOSUR no ha propiciado un rol activo de los partidos políticos —los que se expresaban en forma indirecta a través del Poder Ejecutivo o en el seno de la Comisión Parlamentaria Conjunta—. La creación del Parlasur y la introducción del mecanismo de elección directa de parlamentarios refuerza el papel particularmente relevante de los partidos políticos como expresiones de la centralidad de la política como motor de integración, además de crear las condiciones para la necesaria negociación entre visiones y tradiciones partidistas. Aun condicionados por las atribuciones que se asignan al Parlamento, se constituyen en vehículos necesarios de interlocución con los actores sociales y para la elección de los parlamentarios, lo que los obligará a adoptar posiciones claras y abiertas frente al MERCOSUR.

5.5. Foro Consultivo Económico y Social (FCES)

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) es un órgano establecido dentro de la estructura institucional del MERCOSUR de acuerdo con el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción o Protocolo de Ouro Preto del 17/12/1994, y es concebido como «el órgano de representación de los sectores económicos y sociales» (Protocolo de Ouro Preto). Conformado por un igual número de representantes de cada sector, siguiendo a Adriana Montequín (2007), el FCES no cuenta con la representación de ninguna instancia gubernamental de los Estados Partes.

De carácter consultivo, el FCES «se manifiesta a través de recomendaciones al GMC» (Protocolo de Ouro Preto), teniendo entre sus objetivos los de «pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que [...] realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR [con referencia] tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de este con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración; cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social; dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional; proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR; establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos; contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social y tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.» (GMC/RES. N.º 38/15).

Condiciones de surgimiento y análisis en torno a su naturaleza

La variedad de actores involucrados en el proceso de surgimiento y desempeño del FCES no hacen más que corroborar lo sostenido en su momento por Deisy Ventura: «... el MERCOSUR está marcado por un proceso político de evolución no lineal» (2006: 14).

Hay cierta coincidencia en destacar que el FCES es en parte tributario de un proceso de integración intersocietaria previo (Caetano, 2004, Dos Santos, 2007), en el que el sector sindical desempeñó un rol central. De acuerdo con Caetano, las dinámicas de integración intersocie-

¹⁵³ Viviana Barreto, Red Amigos de la Tierra; Articulación Regional por la Integración Regional (asir), Cefir. Entrevistada el 2/9/2015.

taria involucran la formación de «organizaciones y redes que proponen una agenda propia para la integración y, en función de ello, constituirse en interlocutores de los procesos intergubernamentales» (2004: 38). En varios trabajos sobre el tema, se destaca que las voces que surgen de este proceso comienzan a cuestionar las carencias que la propia constitución del bloque mostraba tempranamente. Alejandro Pastori refiere a las limitaciones del Tratado de Asunción en materia social, y señala que «... esta falta de consideración del Tratado por lo social y por las organizaciones civiles (sindicatos, partidos políticos, asociaciones) comienza casi simultáneamente a la firma del tratado a gestarse el reconocimiento de la existencia e importancia de la cuestión social en el MERCOSUR» (2003: 177). En la misma línea, Montequín señala que «... la inclusión de la “dimensión social” en el MERCOSUR ha sido desde sus orígenes una expresión de la voluntad de algunas organizaciones de la sociedad civil antes que una acción decidida y deseada por los órganos oficiales» (2007: 5). Así, el diseño exclusivamente intergubernamental del MERCOSUR en sus primeros momentos va despertando ciertos cuestionamientos¹⁵⁴ en torno a la necesidad de una mayor democratización en la configuración institucional del bloque, que incorporara de algún modo ciertos sectores de la sociedad como es el caso de las organizaciones sindicales y del empresariado (Montequín, 2007).

A esto debemos sumarle un temprano cuestionamiento del matiz exclusivamente comercialista característico del MERCOSUR desde sus orígenes. Ambas fuerzas serán claves en la gestación de una serie de instancias institucionales que buscan responder a tales demandas, entre las que encontramos al FCES (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Montequín, 2007, Vazquez, 2011).

Montequín identifica dos etapas en el proceso de constitución del FCES. La primera se extiende desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 hasta 1994. En este período se crea la Comisión Sindical del MERCOSUR hacia el interior de la CCSCS y se impulsa lo que más adelante será el Subgrupo de Trabajo 11 del GMC (Montequín, 2007, Robles, 2002). Será recién luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto, en 1994, que comienza una etapa de institucionalización de la dimensión social dentro de la que, entre otras estructuras institucionales, emerge el FCES, bajo propuesta en octubre de 1994 —en vísperas de Ouro Preto— por parte de la CCSCS (Montequín, 2007).

Diversos trabajos han advertido que las demoras que en el nivel subregional retrasaban la constitución y puesta en marcha definitiva del FCES fueron subsanadas por el impulso desde las propias secciones nacionales¹⁵⁵ de cada Estado Parte, a la puesta en marcha de la instancia institucional regional (Robles, 2002, Montequín, 2007, Carrau, 2008). En palabras de Caetano, «... fueron las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales de los cuatro países quienes tomaron la iniciativa de constituir el Foro a partir de lo dispuesto por el Protocolo de Ouro Preto. Así comenzaron por formar “secciones nacionales” del órgano, cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras» (2004: 39).

Es interesante destacar que el protagonismo de las secciones nacionales desde los mismos orígenes del FCES será un factor insoslayable a la hora de evaluar su desempeño, como se verá más adelante. Así, «... en 1995, en el marco del “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”, el Consejo Mercado Común [...] reconoce que “la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad” y atribuye al FCES, junto con la Comisión Parlamentaria Conjunta, la función de garantizar la participación de los distintos sectores de la sociedad en este desarrollo. En orden a esta voluntad política, desde finales de 1994 y hasta abril de 1996 los representantes de las futuras secciones nacionales del FCES, en diálogo con el GMC, discutieron los términos de su implementación y una vez acordados los puntos básicos en cuanto a los temas de su incumbencia, redactaron y aprobaron el Reglamento Interno el 31 de mayo de 1996, posteriormente homologado por el GMC» (Montequín, 2007: 57).

¹⁵⁴ En este proceso vale destacar el desempeño de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) ya constituida desde 1986. Es en el seno de esta organización inter sindical que comienzan a identificarse algunos planteos respecto del tono excesivamente comercialista e intergubernamental de los primeros años del MERCOSUR (Montequín, 2007, Pastori, 2003, Badaro, 2000). Esto impulsará el temprano acercamiento de los sindicatos al MERCOSUR participando en principio en algunos subgrupos de trabajo para luego, ya con la asistencia de la OIT, lograr «... unificar una estrategia de participación en el MERCOSUR, para iniciar una ruptura en la concepción no social del organigrama inicial» (Robles, 2002: 9).

¹⁵⁵ La primera Sección Nacional en crearse fue la de Uruguay (noviembre de 1995); luego, al mes siguiente, la de Argentina. La Sección Nacional Brasileña fue creada en marzo de 1996 y, finalmente, se constituyó la Sección Nacional Paraguaya. Hasta el momento de finalizada la Sección Nacional Venezolana del FCES, aún no se encuentra conformada.

La configuración del Reglamento Interno no estuvo ajena a controversias entre el Foro y el GMC. Algunas cuestiones propuestas dentro del Reglamento Interno del FCES fueron observadas por el GMC. La primera, asociada al hecho de que el Reglamento proponía que las consultas al Foro «... serían necesarias y pertinentes cuando el tema adquiriera relevancia para la vida económica y social de la región» (Moavro, 1997: 10). Esto fue vetado por el GMC, atribuible a la desconfianza por parte del GMC de que el Foro se constituyera como órgano competitivo (10). Otra controversia se suscitó en torno a los sectores a ser incorporados en el Foro (Montequín, 2007, Moavro, 1997). Tres eran las opciones en discusión. «La primera, era integrarlo solo con representantes del núcleo duro. La segunda, proponía incorporar a todas las asociaciones de intereses diversos y la tercera opinaba que se debía sumar al núcleo central solo a las asociaciones de consumidores. Si bien la más representativa podía ser la alternativa dos, se advertía que daría al órgano un volumen tan grande que lo haría inoperante. En cuanto a la tercera opción, no hubo consenso debido a que los únicos países que reconocían la representatividad de los consumidores eran Argentina y Brasil. En consecuencia, se convino que quedaba librada a la decisión de cada Sección Nacional la incorporación del resto de las organizaciones y la definición de los criterios de representación.» (Montequín, 2007: 59). Así, cada Sección Nacional determina autónomamente el número de sus integrantes, estructura y funcionamiento, lo que en la práctica derivó en «una gran flexibilidad, imitación y complementación que se van produciendo con el trato, la experiencia...» (Moavro, 1997: 18).

Todas las secciones nacionales han desarrollado órganos de enlace con la representación en el FCES, no obstante, con cierta variedad estructural con relación a quiénes participan en cada uno de ellos. Montequín incluye en su estudio una descripción de los integrantes, funciones y estructuras de las secciones nacionales,¹⁵⁶ las que a la fecha de publicación de su trabajo identifican que las estructuras institucionales más distintivas de cada sección son:

- » Sección Nacional Argentina:¹⁵⁷ cuenta con una Mesa Directiva que representa a la Sección frente al FCES, integrada de forma permanente por cinco organizaciones fundadoras;
- » Sección Nacional Brasileña: cuenta con una Mesa Coordinadora y con un Comité de Representación Internacional, este último formado por representantes no permanentes elegidos cada tres años (que formarán la Mesa Directiva) «más seis que se deciden según la coyuntura para cada reunión del Plenario Regional» (Montequín, 2007: 71). Ambos son los nexos entre el Plenario Nacional y el Foro. A su vez, la Mesa Coordinadora es «la encargada de mantener contacto directo con la Sección Brasileña del GMC» (Montequín, 2007: 67);
- » Sección Nacional Uruguaya: cuenta con un Consejo Ejecutivo que representa a la Sección en el plano regional, un Plenario y una Junta Deliberativa;
- » Sección Nacional Paraguaya: cuenta con una Coordinadora Nacional.

Más allá de su definición normativa, la naturaleza del FCES ha sido caracterizada de diverso modo. Por un lado, hay quienes lo identifican con un órgano sociolaboral (Robles, 2002, Pastori, 2003) cuyo rasgo distintivo es el de que «... permite incluir adecuadamente, en el proceso de integración, los problemas y conflictos sociales laborales que afectan a la población» (Robles, 2002: 4). No obstante, a través de nuestras entrevistas, hemos podido observar que tal inclusión de los problemas y conflictos sociales y laborales dista de ser adecuada, tal como la califica Robles. Esto decir que, pese a ser altamente valorado por varios de los participantes, especialmente por los representantes del sector sindical, también se reconoce que los rasgos constitutivos y de funcionamiento del FCES no siempre facilitan dicha tarea.

Por otro lado, el Foro ha sido caracterizado como un tipo de consejo de la sociedad civil¹⁵⁸ cuyo foco de atención no recae «... solo en los aspectos estrictamente comerciales del proceso [de integración] sino también en todos aquellos de orden social» (Montequín,

¹⁵⁶ El estudio de Moavro (1997) también se extiende sobre la Sección Nacional Argentina.

¹⁵⁷ El estudio de Adriana Montequín da cuenta de cómo la sna del FCES se vio afectada por la creciente apertura del Ministerio de Relaciones Exteriores hacia las organizaciones de la sociedad civil. Reconoce que esto se debe a la creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en el marco de ese ministerio hacia 2002 y su posterior redefinición en 2003 bajo la presidencia de N. Kirchner, redundando en una apertura de la Sección Nacional Argentina hacia nuevas entidades. Esto a su vez, según la autora, se vio reforzado por la creación en el marco del mismo Ministerio de la Representación Especial para la Integración Económica y la Participación Social en agosto de 2003 (Montequín, 2007).

¹⁵⁸ Las funciones habitualmente asignadas a los Consejos de Sociedad Civil son las de consulta, concertación social, negociación o arbitraje, planificación y programación, coordinación, orientación, análisis de coyuntura, consulta para la labor legislativa, estudio o diagnóstico de problemáticas sociales (Montequín, 2007).

2007: 5), advirtiendo su complementariedad respecto de la representación política partidaria. Desde este abordaje, el carácter distintivo del Foro sería el de ser primordialmente «un instrumento de diálogo social» entre los diversos actores sociales (Montequín, 2007: 12). Andrés Larisgoitia,¹⁵⁹ al identificar al FCES como un espacio de debate entre los sectores de la sociedad y los empresarios, destaca que la idea que impulsó su creación fue la de participar en la discusión de todo el proceso de integración, sin quedar restringido solo al espacio sociolaboral. Así, entiende que el FCES «... debería ser un órgano consultivo» al que los Estados deberían acudir con mayor frecuencia.

El funcionamiento del Foro. Aspectos normativos y análisis de dinámicas

De acuerdo con su Reglamento Interno, se pueden identificar dos conjuntos de estipulaciones concernientes a la participación social en el FCES. Por un lado, las que aluden a la propia constitución del Foro, que tratan sobre los participantes del Foro; por el otro, las referidas al propio funcionamiento del FCES y especialmente al Plenario del Foro, en las que se encuadra una mayor parte de la dinámica de participación social en este ámbito.

En lo que hace a la constitución del FCES, este está compuesto «... por las respectivas secciones nacionales de cada Estado Parte [las que] tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir en forma independiente y de acuerdo con sus propias peculiaridades internas, los sectores económicos y sociales que las compondrán, exigiéndose que las organizaciones que representan a dichos sectores sean las más representativas y de ámbito nacional» (GMC/RES. N.º 38/15). Así, son las propias secciones nacionales las que deben comunicar al FCES la nómina de organizaciones que las integran, como así también sus delegados tanto titulares como alternos (GMC/RES. N.º 38/15).

En segunda instancia, encontramos una serie de reglas vinculadas a la descripción de la composición, funciones y funcionamiento del Plenario del Foro, identificado como «órgano superior del FCES» (GMC/RES. N.º 38/15) y coordinado semestralmente por la Sección Nacional perteneciente al Estado que en ese mismo período se encuentre presidiendo el CMC (GMC/RES. N.º 38/15). Con respecto a la conformación del Plenario del Foro, se establece que «Cada Sección Nacional tendrá derecho a doce delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada a designarlos en su totalidad» (GMC/RES. N.º 38/15). En este sentido, cada Sección Nacional conserva la autonomía respecto de su propia estructura en el Plenario del Foro, pudiendo determinar de acuerdo con sus propios reglamentos o prácticas internas a las organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en el Plenario del Foro. También están autorizadas a indicar observadores que «... salvo expresa autorización del Plenario del Foro no tendrán derecho a voz» (GMC/RES. N.º 38/15). Cada Sección Nacional debe observar «la paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios, y cuando las condiciones así lo permitan, de los sectores diversos» (GMC/RES. N.º 38/15).

El Plenario del Foro se expresa mediante recomendaciones, en respuesta a toda consulta sometida a este proveniente del GMC o bien de cualquier otro órgano. Puede, también de acuerdo con su Reglamento, enunciar recomendaciones por iniciativa propia. En este punto, el Reglamento puntualiza que las consultas al FCES serán sobre «aquellos temas económicos y sociales trascendentes para el proceso de integración» (GMC/RES. N.º 38/15). Es también materia de decisión del Foro tratar los temas presentados por sus miembros —«... solo se considerarán los propuestos por una sección nacional o por no menos de dieciséis delegados en el Plenario del Foro»—, promover estudios e investigaciones, invitar a otros órganos del MERCOSUR, organismos internacionales, autoridades y expertos para que participen en sus reuniones y eventos, proponer apoyo técnico a otros organismos, relacionarse con otras instituciones, participar en reuniones de otros órganos del MERCOSUR y organismos internacionales a las que haya sido invitado, establecer normas internas, prioridades y elaborar la agenda de trabajo, aprobar el presupuesto anual del FCES, crear, modificar o suprimir órganos de asesoramiento (GMC/RES. N.º 38/15).

El Plenario del Foro puede instituir órganos de asesoramiento bajo la forma de «comisiones temáticas especializadas, permanentes o temporales, grupos de trabajo y otros órganos

¹⁵⁹ Director de Relaciones Internacionales de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA). Entrevistado el 19/4/2016.

para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones», asignándoles facultades y plazo en su creación (GMC/RES. N.º 38/15).

Un aspecto importante es que el Reglamento admite la conformación de grupos sectoriales entre los miembros del Plenario del Foro «a fin de sesionar y tratar temas de su interés y conveniencia o los que les sean sometidos a su consideración por el Plenario del Foro. El funcionamiento de los grupos sectoriales no deberá interferir con el funcionamiento del Plenario del Foro» (GMC/RES. N.º 38/15).

Las reuniones del Plenario del Foro se celebran, de acuerdo con el Reglamento, de forma ordinaria al menos una vez cada seis meses y extraordinariamente «... cuando fuera necesario, por convocatoria de la Sección Nacional Coordinadora o por solicitud de por lo menos dos Secciones Nacionales, o por requerimiento de por lo menos dieciocho delegados en el Plenario del Foro» (GMC/RES. N.º 38/15). Asimismo, «podrá sesionar con la presencia de tres secciones nacionales y con una representación mínima de un tercio de las organizaciones miembros del Plenario del Foro o con no menos de dieciséis delegados del Plenario del Foro» (GMC/RES. N.º 38/15). Para ser considerada como presente, de cada Sección Nacional es obligatoria la comparecencia de «... por lo menos dos de las organizaciones miembros de cada una de ellas» (GMC/RES. N.º 38/15). La ausencia de una Sección Nacional no es impedimento para el tratamiento del orden del día, contando la Sección ausente con un plazo de 30 días posteriores a la reunión para observar total o parcialmente las decisiones adoptadas por consenso entre los presentes.

Las decisiones y recomendaciones del Plenario del FCEs son adoptadas por consenso y, en caso de ser consultado por el GMC o por otro órgano del MERCOSUR y no lograr el consenso, «se elevarán todas las posiciones» (GMC/RES. N.º 38/15).

Uno de los rasgos atribuidos al Foro a partir del seguimiento de su desempeño ha sido el de su flexibilidad estructural (Montequín, 2007). Esto quiere decir que si bien el FCEs cuenta con una estructura institucional como la que a través de su normativa se ha consignado, el Plenario del Foro ha hecho uso de su prerrogativa de conformar diversos órganos temáticos. Hacia 1998, quedaron plasmadas cuatro áreas temáticas de trabajo: consolidación de la Unión Aduanera; profundización del proceso de integración; relaciones externas del MERCOSUR y aspectos sociales de la integración. No obstante, esta estructuración no ha mostrado una labor continua debido a que «... el mantenimiento de una estructura permanente demanda una dedicación de recursos de los que el FCEs carece y en virtud de ello sus integrantes han optado por llevar una agenda más flexible acomodándola a la del GMC y responder a temas más puntuales» (Montequín, 2007: 62).

Varias son las observaciones con relación al desempeño del FCEs que esta investigación ha detectado, tanto en los abordajes académicos como en las entrevistas realizadas. Una de las primeras observaciones recurrentes alude a las facultades limitadas del Foro. Su carácter de órgano consultivo no obligatorio ha sido identificado como una limitación por la mayoría de las fuentes consultadas. Montequín identifica esto como una brecha discursiva, puesto que, si bien se fomenta la participación, se margina «... a las entidades representativas al no darle real intervención en los procesos decisorios del MERCOSUR» (2007). Pastori señala además que esto va en detrimento de un desempeño continuo, lo cual se agrava por poseer un soporte administrativo reducido que «... dificulta el seguimiento de lo actuado por el órgano en cada reunión» (2003).

Sin duda, una de las mayores y más recurrentes críticas es que el Foro ha sido consultado en muy pocas ocasiones por el GMC. Esto lleva a uno de los reclamos que más se reitera, de acuerdo con nuestras fuentes, que es el de lograr un mayor reconocimiento y valoración por parte del resto de los órganos decisorios del MERCOSUR (Moavro, 1997: 23). Estas demandas se visibilizan claramente en el desempeño del mismo Foro a través de la observación de sus informes. Por tomar un ejemplo, en el acta de la LVII Reunión Plenaria, se deja constancia de que en la reunión mantenida con el GMC «... se instó sobre la importancia de las Recomendaciones del FCEs del MERCOSUR y la necesidad de recibir contestación a las mismas por parte de

los órganos gubernamentales [...] Por otra parte, se expresó la inquietud del FCES en relación a no ser consultado previamente por los Estados Partes en asuntos de su competencia, como por ejemplo la creación del Foro Empresarial. Y también la preocupación de no tener ninguna asignación presupuestal como órgano de la estructura institucional del MERCOSUR» (LVII FCES/ACTA N.º 02/13). A partir de estas observaciones, podemos notar que, de acuerdo con nuestro marco teórico, la participación social en el marco del FCES se desplaza entre lo que normativamente se ha enunciado como consulta hacia lo que en la práctica se ha dado como una circulación de información unilateral, con una marcada carencia de respuestas por parte del GMC.

A pesar de no haber sido consultado, el FCES ha adoptado la práctica de tomar la iniciativa en términos de la emisión de recomendaciones. Estas son diversas. En ocasiones, se constituyen en demandas concretas de integración del FCES en otros espacios del MERCOSUR, como la Recomendación N.º 02/14, en la que solicita al GMC que instruya al Grupo de Integración Productiva a los efectos de que el FCES pueda participar. Por citar otro ejemplo de la diversidad de las iniciativas, puede identificarse la recomendación de crear un «Grupo de Trabajo Especializado de alto nivel integrado por los representantes del Parlamento del MERCOSUR, de la Secretaría Permanente del MERCOSUR, representantes técnicos de los Estados Partes, representantes de organizaciones de trabajadores, de organismos de control de la región y las instituciones de la sociedad civil que integran el FCES», a los efectos de estudiar la posibilidad de creación de una entidad de fiscalización superior de los organismos y fondos del MERCOSUR (FCES/RES. N.º 3/12).

Otra de las dificultades atribuidas al funcionamiento del FCES es de carácter operativo, ya que la rotación de sedes ha sido identificada como un factor que incide en la fragmentación del desempeño del Foro (Dos Santos, 2007). Un segundo obstáculo operativo fuertemente identificado por nuestras fuentes, como así también plasmado en los propios documentos emanados del FCES tal como ha sido citado más arriba, está asociado al hecho de que el FCES no cuenta con el financiamiento del MERCOSUR, de modo que sus gastos son solventados por las organizaciones que lo componen. El tercer obstáculo al que generalmente nuestras fuentes han aludido reside en las dificultades del Foro en acceder a la información (Montequín, 2007, Ventura, 2006, Dos Santos, 2007), especialmente la imposibilidad de acceder a documentos en tratamiento por parte del GMC debido a su estatus reservado. También se han detectado como falencias la carencia de una sede fija y la no publicación de sus recomendaciones en el Boletín Oficial del MERCOSUR, lo que obstaculiza el seguimiento de las recomendaciones y respuestas a aquellas (Montequín, 2007). Todos estos aspectos han sido identificados por nuestras fuentes como claves a la hora de evaluar el desempeño del FCES.

En términos de dinámicas de participación social, un par de cuestiones merecen ser destacadas. En principio, se trata de un espacio que desde sus orígenes planteó una concepción restringida de la participación social. Tal restricción se sustenta sobre un doble criterio; por un lado, el numérico y, por el otro, el sectorial. Algunos de nuestros entrevistados provenientes del movimiento sindical han llegado a caracterizar a la estructura del FCES como cerrada, lo que lo ha marginado de ser considerado por otros actores sociales. Es por esto que una de las tareas pendientes sería la de ampliar la participación incluyendo a otros sectores.¹⁶⁰

Se ha señalado que su configuración sustentada en secciones nacionales es un obstáculo para el desarrollo de un desempeño en clave regional (Pastori, 2003: 200). En alusión al desempeño fragmentario y sectorial, Montequín sostiene que «Los propios grupos reconocen [...] reticencias de los intereses sectoriales [que] han puesto en cuestión el propio proceso y la razón de ser de sus instituciones» (2007: 63). Coincidentemente, hay quienes consideran que la falta de reconocimiento de «actores o alianzas regionales como posibles componentes del FCES» va en desmedro del establecimiento, reconocimiento y promoción de una agenda regional y transversal (Caetano, 2004, Ventura, 2006).

También debe notarse que las dificultades en lograr un desempeño regional del FCES no se deben solamente a la preponderancia constitutiva de las secciones nacionales, sino que gran

¹⁶⁰ No obstante, hemos identificado a través de la lectura de los informes de las Actas de las Reuniones Plenarias que se han ido produciendo algunas incorporaciones.

parte de la explicación recae sobre el carácter de los actores sociales representados y su posicionamiento en la estructura socioeconómica. Nuestros entrevistados han coincidido en destacar que frecuentemente los sectores representados en el FCES tienen intereses antagónicos. A su vez, esto conduce a cuestionamientos en torno a la modalidad consensuada que deben adoptar las decisiones y recomendaciones del FCES. Larisgoitia¹⁶¹ diferencia las condiciones de posibilidad de la política del consenso en el plano intergubernamental de aquellas que imperan en un órgano consultivo con las características del FCES al argumentar: «Nosotros, el movimiento sindical pensamos que los consensos para llegar a decisiones en el MERCOSUR están bien cuando se trata de relaciones entre Estados, [...] ahora cuando se trata de espacios consultivos o cuando se trata de espacios de participación de la sociedad civil nos parece que hay que cambiar, porque hay muchos puntos en los que los intereses y la pelea que lleva el movimiento sindical es antagónica con la de los empresarios con lo cual la búsqueda del consenso está bien pero a veces es imposible lograr».

El consenso en esta instancia diluye en muchas ocasiones las decisiones y resoluciones emitidas por el Foro, por lo que una alternativa, de acuerdo con las fuentes consultadas, sería la de que siempre que el consenso no se logre se cuente con la posibilidad de que cada sector pueda expresarse por separado a través de los documentos emanados del Foro. En otras palabras, que el FCES contemple en su Reglamento la emisión de Recomendaciones por sector.

A su vez, si bien la configuración del FCES ha constituido una apertura del MERCOSUR a las organizaciones de la sociedad, algunos análisis resaltan que esto no asegura automáticamente una dinámica inclusiva en el desempeño del Foro (Ventura, 2006, Caetano, 2004). La tendencia a resolver los dilemas en torno a quiénes forman parte de este indican un déficit en materia de inclusión que «... puede agravarse desde tales prácticas distorsivas por la posición de los actores ya incluidos que, para asegurar su permanencia y hegemonía elevan los requerimientos que toda nueva organización debe cumplir para empezar a ser parte, o bloquean cualquier revisión crítica de los criterios de participación». (Ventura, 2006: 26). El resultado, de acuerdo con la autora, es la «elitización de los actores presentes» (38). Esta caracterización, a nuestro juicio, es compatible aun con el hecho de haber observado inclusión de actores, ya que no ha sido lo suficientemente amplia como para modificar el peso de los actores fundacionales.

Se ha mostrado la existencia de desequilibrios participativos, ya que «... aunque los grupos económicos y sindicales sean los más preponderantes en el Foro, mismo entre ellos hay disparidades, pues el sector económico posee más representantes que el sector sindical» (Dos Santos, 2007: 25). Ha sido observada también la variación en la regularidad en la participación social en las secciones nacionales (Dos Santos, 2007).

Algunas de nuestras fuentes han destacado la necesidad de trabajar en la vinculación del FCES respecto de los espacios sociolaborales con el Instituto Social del Mercosur y con las Cumbres Sociales.

Es importante destacar que la práctica del diálogo entre los actores involucrados que se da en el espacio del FCES ha sido altamente ponderada por varias de nuestras fuentes. Reconociendo esto como una contribución que favorece el intercambio de experiencias entre las diversas organizaciones. Asimismo, se ha destacado la insistencia del Foro en el reclamo de una mayor presencia de la dimensión social en el MERCOSUR (Robles, 2002).

Esta insistencia no se ha agotado en un mero reclamo discursivo sino que ha sido a través del Foro.¹⁶² Se ha promovido la institucionalidad participativa vinculada al cooperativismo y a las cuestiones de género. Se ha destacado su rol activo en la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas, identificándose además recomendaciones concretas sobre el tema (FCES/REC. N.ºs 5/97, 3/99 y 01/01). «En este contexto debe destacarse la reunión mantenida con la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR el 21 de marzo de 2001, en la que los cooperativistas destacaron la importancia que reviste la aprobación de la Recomendación N.º 127 de la OIT para la Promoción de las Cooperativas, y obtuvieron

¹⁶¹ Entrevista del 19/4/2016, citada.

¹⁶² De acuerdo con nuestras fuentes este impulso se ha debido en gran parte a las iniciativas del sector sindical.

el compromiso de incluir representantes del movimiento cooperativo en las delegaciones oficiales que concurran a las reuniones de la OIT. Resultado de esta actividad es la creación en 2001, por el GMC y a propuesta del FCES, de la Reunión Especializada de Cooperativas¹⁶³ (REC)» (Robles, 2002: 18). Además, se le reconoce un rol proactivo en la institucionalización de la Reunión Especializada de la Mujer hacia 1998. «En su ámbito se ha creado el Foro de la Mujer (FM), creado en 1995, y que cuenta con capítulos nacionales. Como resultado del conjunto de acciones emprendidas el GMC estableció, en 1998, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), constituida por representaciones gubernamentales y el asesoramiento del FM así como de otras asociaciones regionales sin fines de lucro.» (Robles, 2002: 18).

Si bien en la literatura académica el Foro es reconocido por sus contribuciones a la difusión del MERCOSUR hacia diversos sectores de la sociedad (Robles, 2002, Montequín, 2007), algunos de nuestros entrevistados señalan que el FCES no debe ser menospreciado como espacio de participación social. En palabras de Gustavo García,¹⁶⁴ el FCES es un órgano de participación oficial del MERCOSUR, «... es un espacio de excelencia de participación. Es a partir del FCES que hay acceso a reuniones del CMC, del GMC y acceso a la Cumbre presidencial». Debido a este carácter, destaca la necesidad de lograr un mayor involucramiento de la sociedad junto con los sindicatos en esta instancia.

5.6. Cumbres Sociales del Mercosur (cs)

El origen de las Cumbres Sociales (cs) se inscribe en un conjunto de iniciativas y prácticas previas que fueron construyendo un espacio de participación social regular. Por un lado, en el marco de la CCSCS, se venía instalando una práctica de hechos políticos que buscaban propiciar que la sociedad se expresara masivamente. Tanto Andrés Larisgoitia¹⁶⁵ como Federico Gomensoro¹⁶⁶ identifican estos hechos como impulsores de participación política y social. Varias de nuestras fuentes han coincidido en que estas prácticas luego fueron tomadas por los gobiernos, a pesar de no haberse logrado una buena articulación con el movimiento sindical.

Por otro lado, se dan una serie de iniciativas en el mismo marco del MERCOSUR que contribuyen a ir desplazando a las Cumbres paralelas —auspiciadas por diversos movimientos y organizaciones sociales en ocasión de celebrarse las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR— hacia el propio ámbito de gravitación institucional del MERCOSUR, particularmente la creación de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Tal como lo expresa un representante del movimiento sindical en el marco del II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, llevado a cabo en Montevideo el 9 y 10 de noviembre de 2015, «... para quienes tenemos un poco de memoria [...] las cumbres sociales no nacieron como las estamos viendo en los últimos tiempos. En realidad, las sociedades de los originarios cuatro países del MERCOSUR tuvieron algunas manifestaciones que fueron llamadas *contracumbres*. La historia no empezó en el 2006; en el 2006 cambió la historia, donde los gobiernos interpretaron que era necesario tener un espacio armonizado, articulado, para poder acoger las opiniones y los aportes de la sociedad».

Entre los antecedentes asociados a las iniciativas en el marco del MERCOSUR, los más frecuentemente nombrados son el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, el Programa Somos MERCOSUR lanzado por la presidencia *pro tempore* de Uruguay en el año 2005 y el Encuentro por un MERCOSUR Social y Productivo¹⁶⁷ realizado en Córdoba, Argentina, durante 2006. Al destacar la relevancia del Proyecto Somos MERCOSUR en este proceso, Gomensoro¹⁶⁸ sostiene que en esta coyuntura lo que sí hubo «... fue una voluntad política conjunta de los países de implementar este tipo de Cumbres Sociales». Además de la voluntad política, remarca que el trabajo y esfuerzo de las organizaciones sociales fue clave en el proceso de las Cumbres desde su implementación, hasta llegar a su institucionalización.

¹⁶³ El desarrollo de esta Reunión se tratará en profundidad en el apartado del GMC.

¹⁶⁴ Representante de la União Geral de Trabalhadores. Entrevistado el 15/3/2016.

¹⁶⁵ Entrevista del 19/4/2016, citada.

¹⁶⁶ Coordinador de Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Entrevistado el 2/9/2015.

¹⁶⁷ Es interesante destacar que mientras que para algunas fuentes el Encuentro celebrado en Córdoba en 2006 es un antecedente de las Cumbres Sociales, para otros este encuentro es la Primera Cumbre Social.

¹⁶⁸ Entrevista del 2/9/2015, citada.

Tales iniciativas se emplazan en lo que muchos han identificado como el giro político de los Estados Partes a raíz de las crisis suscitadas por la implementación del modelo neoliberal (Vázquez, 2011, Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011). Gomensoro sostenía en el II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, realizado en Montevideo el 9 y 10 de noviembre de 2015, que las Cumbres Sociales «... nacieron porque había una coincidencia entre organizaciones sociales y gobiernos en cuanto a empujar un modelo económico, social y político que permitía que justamente como la base social de estos gobiernos eran organizaciones sociales pudieran empujar en conjunto la realización de cumbres de estas características».

Esto propició que, tanto a nivel interno como regional, se abrieran espacios de participación de las organizaciones y movimientos sociales.

Ya se ha mencionado la ampliación de los espacios de participación de las organizaciones sociales en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina.¹⁶⁹ Guardando sintonía con esto, en Brasil se creará, mediante el Decreto 6594 del 6/10/2008, el Consejo Brasileño del MERCOSUR Social y Participativo, coordinado conjuntamente por la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, enunciando entre sus objetivos el de «... institucionalizar un mecanismo de consulta y diálogo con la sociedad civil con respecto a los asuntos del MERCOSUR» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Querales, Adan, Calderón, 2010). Hay una marcada convergencia en identificar a las Cumbres Sociales dentro de los mecanismos de participación social (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011, Vazquez, 2011) que acompañan desde el nivel regional los procesos sociopolíticos internos recién mencionados.

Asimismo, se ha resaltado que las Cumbres Sociales recuperan experiencias más abarcativas, asociadas al impulso de la trayectoria participativa generado por las conferencias de Naciones Unidas y el Foro Social Mundial (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011). También aparecen vinculadas a la expansión de las organizaciones sociales, con un rol activo en el acompañamiento de las políticas públicas en una tendencia a combinar «... elementos de democracia participativa con el fortalecimiento de la democracia representativa» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011: 141). Para estos autores, las Cumbres son «... el resultado de una lenta transformación en la cultura política que se viene dando en la región» (Vieira Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011: 149). Coincide con estos puntos la reflexión de Oscar Laborde, quien a su vez destaca que el objetivo es el de «... estimular un debate, en el seno de nuestros pueblos, sobre los modelos de sociedad y las formas de Estado que se postulan ante las nuevas condiciones mundiales» (Cefir, 2005-2010: 1). En esta sintonía, Torres y Díaz sostienen que las Cumbres Sociales celebradas en Córdoba y Brasilia «... definen dos objetivos claros: generar ciudadanía, democratizar al MERCOSUR» (2011: 213). Cabe destacar que se trata de un espacio participativo amplio en el que no hay restricciones sectoriales a la participación social, lo que redundará en el desarrollo de una nutrida agenda social. En palabras de Hugo Ferreira, «... el desafío de avanzar en la integración social nos compromete a seguir impulsando el desarrollo de las Cumbres Sociales como espacio social y popular de amplitud y dinámica propia» (Cefir, 2005-2010: 4).

En el reciente estudio *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Historia y acervo*, publicado por la UPS, se han identificado una serie de bloques temáticos a partir del relevamiento de los documentos finales resultantes de las Cumbres de Brasilia 2006, 2012, 2015; Montevideo 2013 y Paraná 2014. El listado de los temas elaborado por los autores incluye: afrodescendientes; igualdad racial y combate a la xenofobia; agricultura familiar, campesina e indígena; reforma agraria; desarrollo rural; seguridad y soberanía alimentaria; comunicación; cultura e identidad; desarrollo urbano y derecho a la ciudad; derechos humanos; verdad, memoria y justicia; niños y adolescentes; lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT); personas ancianas y personas discapacitadas; economía solidaria, cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas; educación; estabilidad democrática, geopolítica, seguridad y defensa continental; expansión del MERCOSUR; Focem y combate a las asimetrías; integración productiva; ISM; IPPDH; PEAS; Estatuto de la Ciudadanía; juventud; medio ambiente y recur-

¹⁶⁹ Véase el apartado sobre FCEs.

tos naturales; migraciones; modelos de integración, modelos de desarrollo, negociaciones comerciales internacionales; mujeres; Parlamento; participación social, Cumbres Sociales; pueblos originarios/indígenas (Albuquerque Silva, Vieira Martins, 2015).

Diversas normativas del MERCOSUR han ido resaltando la relevancia de las Cumbres Sociales para el proceso de integración regional. Al respecto, cabe destacar por ejemplo que «... las Cumbres Sociales del MERCOSUR organizadas por los puntos focales del Programa “Somos MERCOSUR”, desde 2006, constituyen un espacio de debate privilegiado con la sociedad sobre temas de la integración» (CMC/DEC. N.º 65/10). Más recientemente, los considerandos de la Decisión del Consejo Mercado Común N.º 10/15 destacan que «... la participación de organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR es importante para la profundización y el éxito del proceso de integración, así como para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados de dicho proceso» (CMC/DEC. N.º 10/15). Esta normativa, a su vez, estipula que la Cumbre Social debe contar con un espacio para rendición de cuentas.

«En el marco de la Cumbre Social deberá preverse un espacio para rendición social de cuentas en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del proceso de integración regional» (CMC/DEC. N.º 10/15). También se encomienda al Punto Focal la presentación de «... un informe de los resultados de la Cumbre Social realizada en su presidencia *pro tempore* en la primera reunión ordinaria del GMC de la presidencia *pro tempore* siguiente» (CMC/DEC. N.º 10/15).

La alta ponderación de las Cumbres ha sido resaltada por todos/as nuestros/as entrevistados/as, destacando en algunos casos su continuidad y apertura para la participación social.

De realización semestral, las Cumbres Sociales son organizadas por cada presidencia *pro tempore* (CMC/DEC. N.º 10/15). Diversas reparticiones de cada Estado Parte se han encargado hasta ahora de la organización de las Cumbres. En Argentina, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores. En Brasil, intervienen la Secretaría General de la Presidencia y el Departamento MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores. En Uruguay, su organización es llevada a cabo por el Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir) —vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores—, mientras que en Paraguay es responsabilidad de la Presidencia de la República. En Venezuela, la organización de las Cumbres recae sobre la Dirección General de Integración y Cooperación Internacional del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. No obstante, ha habido variedad de colaboradores en la organización de las distintas Cumbres Sociales. En algunos casos, especialmente en algunas de las Cumbres celebradas durante la presidencia *pro tempore* brasileña y en una sola ocasión durante la presidencia *pro tempore* paraguaya, se observa la participación de otros órganos del MERCOSUR como el FCES, el Parlasur o la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

Es interesante señalar que en la Cumbre de Brasilia de junio de 2015 los movimientos sociales fueron quienes confeccionaron el programa de la Cumbre.

La estructuración de cada Cumbre varía entre la organización de mesas de trabajo, talleres, sesiones especiales, trabajo en comisiones, reuniones conjuntas con otros espacios del MERCOSUR como el FCES;¹⁷⁰ también se observa la realización de actividades paralelas (culturales, deportivas, sociales, políticas, etc.) (Albuquerque Silva, Vieira Martins, 2015).

Existe un debate en términos de lograr alguna metodología para el desarrollo de las Cumbres Sociales. Varias de nuestras fuentes han destacado la necesidad de mejorar la metodología de modo que todos puedan hacer uso de la palabra e intercambiar ideas. Asimismo, hemos observado ciertas críticas en lo que respecta a las ocasiones en las que hay preponderancia del formato de seminarios. Jesshie Toledo¹⁷¹ destaca que si bien es importante contar con instancias de formación, la preponderancia de seminario en el desarrollo mismo de la CS distorsiona su propósito. Es por esto que se inclina por un modelo «más horizontal» en el que pueda haber más intercambios de experiencias.

¹⁷⁰ Esto sucedió en la Cumbre de Asunción 2007.

¹⁷¹ Representante de la Organización de Defensa de Personas con Discapacidades. Entrevistada el 3/9/2015.

Los documentos resultantes de las Cumbres, generalmente presentados a los presidentes, son variados. La diversidad de tales documentos, que van desde Declaraciones Finales (generales o por mesa de trabajo) a Cartas, Conclusiones de Comisiones, Informes, etc., es una de las cuestiones en torno a las que transcurre el debate actual referente a las Cumbres Sociales.

Como hemos adelantado, en la actualidad las Cumbres Sociales están siendo objeto de un interesante debate en el que participan las organizaciones y movimientos sociales, representantes gubernamentales (puntos focales), como así también contrapartes MERCOSUR. A su vez, es interesante destacar que este debate es en sí una práctica de participación social debido a la naturaleza de los actores que toman parte. Una peculiaridad es que en muchas ocasiones trasciende a cuestiones específicas referidas a las Cumbres Sociales, para llegar a incluir profundos intercambios de ideas respecto a la participación social en sí en el marco del MERCOSUR. Se podría decir que la misma existencia de un debate que acompaña tal des- involucramiento de las Cumbres Sociales se constituye en una suerte de indicador de que las Cumbres son un proceso, tal como la ha definido en reiteradas ocasiones Larisgoitia.¹⁷²

Durante el transcurso de esta investigación hemos podido acceder a este debate a través de dos modalidades. Por un lado, a través del acceso a los encuentros auspiciados por la UPS dentro del marco institucional del MERCOSUR. Se trata concretamente del I Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, los días 31 de agosto y 1 de setiembre de 2015 en Montevideo, y del II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, llevado a cabo en Montevideo el 9 y 10 de noviembre de 2015 (en adelante Montevideo I y Montevideo II respectivamente). Por otro lado, hemos observado muchas de las argumentaciones que alimentan el debate en las entrevistas realizadas al momento de referirse a las Cumbres Sociales. Así, podemos detectar una serie de temas recurrentes.

Uno de estos debates refiere a la naturaleza misma de las Cumbres Sociales. Algunos/as de nuestros/as entrevistados/as han coincidido en destacar que las Cumbres han ido transformándose desde sus orígenes, llegando a constituirse en una acción tan masiva que ha contribuido a desvirtuarla como hecho político. Asimismo, algunos/as participantes de Montevideo II destacaron que las Cumbres deberían ser entendidas como un momento de puesta en común de un trabajo participativo y diverso previo, a partir del cual se busque reforzar un MERCOSUR más democrático y representativo. Desde esta perspectiva, la participación social no puede reducirse únicamente al momento de las Cumbres, sino que las trasciende, siendo las Cumbres donde se manifiesta el trabajo que va resultando de la participación social. En otras palabras, se ha destacado que las Cumbres Sociales «... son un instrumento y no un fin en sí mismo. Existe un riesgo de vaciamiento de sus contenidos, funcionamiento inercial o falta de concreción [por lo cual] es necesario que las Cumbres Sociales sean más la expresión de un proceso que la realización de un mega evento» (ALOP, 2009: 11). En esta línea, varios/as participantes de las reuniones de Montevideo han puesto énfasis en la necesidad de volver a dotar de contenido político a la agenda de la Cumbre. En palabras de las organizaciones y movimientos brasileños: «... queremos desarrollar una agenda más política que debata los desafíos generales del proceso de integración para que este debate e incidencias sean reales».

En relación con esta dispersión y vaciamiento de la agenda, varios/as representantes de organizaciones y movimientos sociales han destacado que la rutinización y el desacople respecto del proceso decisorio del MERCOSUR son factores que desalientan la participación social. Por esto, uno de los ejes centrales del debate concierne a repensar el formato y funcionamiento de las Cumbres Sociales. En este sentido, la atención se ha puesto sobre tres puntos: la agenda; la dinámica o metodología de las Cumbres Sociales y la naturaleza de los documentos resultantes.

¹⁷² Entrevista del 19/4/2016, citada. También ha manifestado estas ideas en ocasión de su participación en el II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Alto Representante General del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, llevado a cabo en Montevideo el 9 y 10 de noviembre de 2015.

Con relación a la agenda, existe una reflexión acerca de las metodologías para su elaboración. Las sugerencias vertidas en Montevideo I apuntan a la necesidad de que los temas sean definidos con antelación e informados a los países —y a través de sus puntos focales, a las organizaciones y movimientos sociales— para que estos cuenten con el tiempo suficiente para agregar temas. Una modalidad propuesta fue la de celebrar jornadas preparatorias con anterioridad a cada Cumbre. Se ha reiterado la necesidad de que haya un mayor protagonismo intercumbre¹⁷³ por parte de las organizaciones sociales, para colaborar en la formulación de la agenda de las próximas Cumbres. Para esto, algunos/as han propuesto instalar la metodología de celebración de jornadas o talleres previos a las Cumbres, de modo que por medio de este trabajo intercumbre las organizaciones y movimientos sociales adquieran mayor protagonismo en la elaboración de la agenda. En términos de estructura temática de la agenda, diversas son las propuestas que parecen perfilarse. Por un lado, se ha aludido a construir una agenda con temas transversales. Por el otro, están quienes son partidarios/as de una agenda limitada de temas, a los efectos de evitar la dispersión temática y las dificultades en el seguimiento de lo tratado en cada Cumbre.

También se ha observado la propuesta de trabajar con una agenda de temas permanentes y con la posibilidad de agregar solo algunos a pedido de los distintos puntos focales.

Finalmente, y en lo que a la agenda se refiere, se ha reiterado en varias oportunidades la necesidad de acoplar la agenda de las Cumbres Sociales con la agenda de MERCOSUR, dotándola de una temática más regional en la que no haya tantos elementos de problemáticas estrictamente nacionales. Esta propuesta apunta a evitar el desacople de las Cumbres respecto de la orientación más general del MERCOSUR, buscando mejorar el nivel de incidencia de los documentos resultantes de la Cumbre en las políticas públicas regionales. Este en sí es otro de los temas del debate en curso: la naturaleza de los documentos y su incidencia en el curso del MERCOSUR. Hasta el momento, la naturaleza de los documentos emanados de las Cumbres ha sido diversa y su contenido muy amplio, discurriendo en largos listados de demandas que, a juicio de varios/as de nuestros/as entrevistados/as, carecen de lógica entre sí y, en algunos casos, han sido muy coyunturales. Esto ha generado que los documentos vayan perdiendo fuerza y capacidad de lograr incidencia en las políticas públicas regionales. Esta situación, a su vez, debe asociarse a que el MERCOSUR no ha logrado incorporar estructuralmente lo planteado en las Cumbres.

En términos de las definiciones operacionales propuestas en nuestro marco teórico, podemos identificar que la participación social que ocurre en las Cumbres Sociales adopta una modalidad más cercana a la de la información unilateral iniciada, en este caso, en las Cumbres mismas y dirigida en forma de demandas al resto de la institucionalidad del MERCOSUR. De modo que, a juicio de varios de los testimonios analizados, hay una diferencia entre los primeros documentos, que sí tuvieron una alta incidencia debido a que contribuyeron a la instalación de las Cumbres Sociales en el esquema institucional del MERCOSUR, y los documentos de esta última etapa, en la que se ha perdido fuerza en la incidencia respecto de las políticas públicas regionales. El documento elaborado por las organizaciones y movimientos sociales brasileños presentado en Montevideo II destaca que «Otro grave problema es la falta de respuesta del MERCOSUR y de sus estructuras [...] El ejercicio de re-hacer cartas y re-presentar demandas demostró ser inocuo e ineficiente».

Los formatos de documentos posibles hoy, propuestos por los/as distintos/as participantes, oscilan en su naturaleza entre declarativos, propositivos o mixtos. A su vez, los formatos sugeridos van desde resoluciones y recomendaciones a decisiones.

Otro punto sobre el cual hay distintas posiciones refiere a la organización de las Cumbres. Un dato importante a tener en cuenta aquí es que no hay una metodología o formato de Cumbre establecido, lo que ha propiciado grandes variaciones en el carácter de cada Cumbre Social. Entre las cuestiones a tener en cuenta para explicar esto, siguiendo lo comentado

¹⁷³ No obstante la demanda respecto de que esto se dé en el espacio regional, debe tenerse presente que en algunas instancias nacionales se producen iniciativas que propician la articulación o encuentro entre los movimientos y organizaciones sociales. En varias de nuestras entrevistas con organizaciones y movimientos sociales uruguayos, por ejemplo, se ha destacado como experiencia altamente positiva el espacio propiciado por ASIR como ámbito de articulación, de transversalización e intercambio de agendas, intereses y discusiones vis a vis las Cumbres Sociales.

por Gomensoro,¹⁷⁴ están las diferencias en el relacionamiento entre Estado —organizaciones y movimientos sociales— y partidos políticos en cada uno de los Estados del MERCOSUR.

Así, parte del debate sobre la organización de las Cumbres se enfoca en quiénes deben realizarla.¹⁷⁵ Por un lado, están quienes afirman que las Cumbres deben ser organizadas por los Estados en el desempeño de su presidencia *pro tempore*, mientras que, por otro lado, hay quienes sostienen que las Cumbres son de los movimientos sociales y es su responsabilidad organizarlas. Gomensoro, en Montevideo I, proclive a la idea de que las Cumbres son de las organizaciones y movimientos sociales, se preguntaba cuánta comunicación e interacción había entre los movimientos y organizaciones sociales más allá de su contacto en la misma Cumbre.

La discusión alcanza también al rol que deben desempeñar los puntos focales. Para algunos, estos deben asumir un mayor compromiso con el desempeño de las cs, mientras que para otros los puntos focales solo deben encargarse de facilitar su realización. Con respecto a este tema, Gomensoro¹⁷⁶ sostiene: «Nuestra misión es fortalecer la participación social, es fortalecer que las organizaciones sociales tengan cada vez más peso regional y discutan los temas regionales». Uno de los argumentos asociados a este segundo grupo apunta no solo a la necesidad de reducir el peso organizativo de los Gobiernos, sino que también y fundamentalmente al hecho de que los gobiernos están sujetos a cambios, mientras que las organizaciones sociales tienen más permanencia.

Debe destacarse que todo esto se inscribe en un debate mayor al que aludimos más arriba y que continuaremos tratando más adelante, y que refiere a la vinculación de los movimientos y organizaciones sociales con los gobiernos. Resulta ilustrativo el documento elaborado por los movimientos y organizaciones sociales brasileños presentado en Montevideo II, en el que sostienen que «Cada presidencia *pro tempore* debe ser responsable de la realización de la Cumbre Social del MERCOSUR y debe garantizar los recursos necesarios [...] conjuntamente con la ups [...] Las Cumbres Sociales del MERCOSUR deben ser construidas efectivamente por los movimientos sociales garantizando la participación amplia y autónoma sin interferencia de otros intereses que no son de los propios movimientos sociales y populares». En esa línea, las organizaciones y movimientos signatarios de la declaración leída en dicho encuentro de trabajo no solo se manifestaron favorables a la iniciativa del Alto Representante General del MERCOSUR y de la ups de crear una comisión de seguimiento de los procesos de las Cumbres Sociales, sino que además propusieron la construcción de un grupo facilitador regional responsable de la organización de las Cumbres. En varias argumentaciones, la experiencia reciente de la organización de la Cumbre de Brasilia 2015 fue puesta también como una alternativa de organización a seguir, ya que los movimientos y organizaciones sociales construyeron la agenda.

El tema del financiamiento es un componente clave, especialmente para aquellas organizaciones que no logran autofinanciarse, ya que supone un límite a la participación social en sí. Saber si la ups podía incrementar la cantidad de organizaciones financiadas a los efectos de poder participar ha sido materia de indagación por parte de las mismas organizaciones y movimientos sociales durante Montevideo I. Poder ampliar el financiamiento regional a su vez depende de que los Estados Partes cumplan con su responsabilidad y compromiso de aportar a la instancia regional. Cabe aclarar aquí que el financiamiento regional que se otorga vía ups es aplicado a aquellas organizaciones propuestas por los puntos focales de cada Estado Parte. Las dificultades de financiamiento —ya sea propio o vía ups— intervienen directamente en la composición del universo de organizaciones y movimientos en condiciones de llegar a la Cumbre, presentando en algunas ocasiones una mayor presencia de organizaciones locales o de aquellas que cuentan con los recursos para asistir.

A su vez, esto se vincula con la discusión sobre una participación social abierta o restringida. En esta línea de discusión se tensa el argumento democrático/protagónico que debería subyacer a todo hecho de participación social con el de la complejidad y dificultades para alcanzar acuerdos y construir posiciones regionales conjuntas que resultan de un incremento en la masividad de los movimientos y organizaciones asistentes a las Cumbres.

¹⁷⁴ Entrevista del 2/9/2015, citada.

¹⁷⁵ Tema ampliamente debatido en Montevideo I y Montevideo II.

¹⁷⁶ Entrevista del 2/9/2015, citada.

También se han destacado las diferencias en las posibilidades de participación y presencia de organizaciones sociales en las Cumbres, lo que hace que las más pequeñas no puedan acceder o queden invisibilizadas (Alemany, Leandro, 2006). Las autoras han notado, respecto de las primeras Cumbres que, si bien la «... metodología del evento presenta una oportunidad para suplir déficit anteriores», también hay obstáculos y carencias por sortear referentes a «... la falta de información calificada anticipada, transparencia de las pautas, agenda integrada» (32).

Hemos observado una gran heterogeneidad en términos de los movimientos y organizaciones sociales que participan en las Cumbres Sociales. Esta no solo refiere a las diferencias formales —naturaleza de la organización, tamaño, tema o sector, etc.—, sino también a la regularidad de su participación en las Cumbres. Algunos muestran una participación más permanente y otros mucho más esporádica o intermitente. La intermitencia en la participación también está asociada, en algunos casos, con el posicionamiento particular de los actores sociales respecto de las cs o bien en relación con una cs en particular. El derrotero de la ccscs es ilustrativo de esto, ya que si bien comenzó con una participación muy activa en la Cumbre de Córdoba de 2006 luego se produjo un distanciamiento, para observarse

un nuevo involucramiento en los últimos tiempos. Barreto¹⁷⁷ entiende que se debió a una variedad de motivos entre los que se destacan las dificultades de llegar a acuerdos. Subraya que la ccscs «... fue pionera en cuanto a participación en el MERCOSUR, y no solo en estar y abrir espacios sino en cuanto a presentar propuestas y a pensar el MERCOSUR», pero que tanto la «... participación de un conjunto casi inabarcable de organizaciones» como «... el exceso de conducción por parte de los gobiernos» generaron ciertas discrepancias sobre su participación. No obstante, identifica que actualmente la ccscs se encuentra en proceso de acercamiento al proceso de las cs. La no participación de algunos actores también puede estar asociada a establecer una manifestación de posición respecto a determinadas situaciones en particular.

Otra diferencia que se observa entre los movimientos y organizaciones sociales se da en términos de preparación o formación. Este punto es clave en tanto que ha sido destacado por los mismos representantes de las organizaciones y movimientos sociales, los que en muchas ocasiones han remarcado que algunos movimientos y organizaciones sociales acuden a las Cumbres con demandas sobre las que ya se está trabajando dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, o bien plantean en el ámbito de la cs demandas dirigidas a un Estado en particular. Larisgoitia¹⁷⁸ distingue entre la participación social sustentada en el conocimiento y la ejercida a partir de consignas —generalmente observables en las cs—, y afirma que «... la integración y la participación requieren de mucha formación. Es un problema de estudio de sistematización, de debate de demanda y de saber». García¹⁷⁹ agrega a esto que la misma disputa en la que muchas organizaciones se embarcan para participar en las cs las «... distrae de definir su posición».

Asimismo, varios han identificado que las dificultades en la difusión de la información sobre el MERCOSUR, en general, y sobre la celebración de las Cumbres, en particular, es una variable que interviene en la composición de quienes participan. Ana María Cortés¹⁸⁰ señala que, durante su desempeño en el Ministerio de Acción Social, las organizaciones que se acercaban para participar en las Cumbres Sociales generalmente eran siempre las mismas, pero a su vez destaca que quizás algunas «... que tenían un trabajo interesante en el territorio, que eran del interior del país —que a veces quizás eran de las mismas provincias donde se hacían las cumbres sociales— no participaban, por falta de conocimiento porque la información no les llegaba entonces no tenían la forma de enterarse y de participar». Finalmente, todas las cuestiones aquí presentadas han impulsado que algunas organizaciones y movimientos sociales estén proponiendo la necesidad de revisar las normas y reglas que rigen la participación social en las Cumbres Sociales,

¹⁷⁷ Entrevista del 2/9/2015, citada.

¹⁷⁸ Entrevista del 19/4/2016, citada.

¹⁷⁹ Entrevista del 15/3/2016, citada.

¹⁸⁰ Ex responsable del Área MERCOSUR y Asuntos Internacionales y excoordinadora de Articulación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social Argentina. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS). Entrevistada el 16/12/2015.

especialmente adoptando una metodología común a la construcción de todas las Cumbres Sociales, garantizando una participación plural y transparencia en la discusión. No obstante, hay quienes entienden que un exceso normativo en la estructuración de las Cumbres terminaría desvirtuándolas.

Para varios autores, las Cumbres Sociales se han constituido en «espacios de discusión y formulación de políticas públicas, en las que participan los representantes de los movimientos sociales, de los gobiernos y de los órganos del MERCOSUR [...] en los que los temas regionales tienen primacía por sobre los nacionales, ya sean de control social o de la valorización de una ciudadanía activa y legitimadora del proceso de integración, dando transparencia al proceso decisorio, consolidan a la esfera pública regional en la definición de políticas públicas y acceso a los derechos sociales, consolidan una cultura democrática de la integración» (Viera Martins, Albuquerque, Gomensoro, 2011: 141). No obstante las críticas y sugerencias manifestadas por algunos representantes de organizaciones y movimientos sociales, otros destacan los aspectos positivos de la participación social en ese ámbito. Entre los más mencionados, se encuentran los siguientes factores. En principio, la participación social en las Cumbres está orientada a lograr incidencia en la formulación de las políticas públicas regionales. Para algunos/as de los/as representantes de los movimientos y organizaciones sociales, esa incidencia debe sostenerse tanto en la publicidad y difusión de las demandas como en la estrategia de construcción de alianzas. En palabras de Viviana Barreto,¹⁸¹ «en el MERCOSUR nosotros no nos planteamos dar la pelea desde arriba necesariamente, sino hacer pública nuestra preocupación y encontrar aliados de afuera que ayuden a explicitar que es una iniciativa en relación a los objetivos estratégicos de la integración en nuestra región». No obstante, es importante destacar que no todas las organizaciones y movimientos sociales se plantean o logran desplegar esta estrategia. Hemos encontrado también que los movimientos y organizaciones sociales valoran positivamente la participación en el ámbito de las cs ya que les permite transversalizar además de visibilizar demandas. Finalmente, otro aspecto positivo identificado por varios/as de nuestros/as entrevistados/as, entre ellos Jesshie Toledo¹⁸² y María Julia Aguirre,¹⁸³ consiste en que identifican a las cs como un espacio de puesta en contacto, de intercambio de experiencias, de aprendizaje y conocimiento mutuo entre las mismas organizaciones y movimientos.

5.7. Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS)

La creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (ups) constituye el final de un largo camino orientado a la institucionalización de la participación social en el MERCOSUR. Temporalmente se ubica en el año 2010, como resultado de la propuesta de Brasil durante la última presidencia *pro tempore* de ese país con Lula como presidente. En la Cumbre Social de Foz de Iguazú, el mandatario, en consonancia con su vocación de consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales en el bloque, anunció su creación. Tales objetivos se concretaron en un conjunto de normas que dieron lugar a la creación de la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM, por CMC/DEC. N.º 63/10) y, en su ámbito, a la Unidad de Apoyo a la Participación Social (CMC/DEC. N.º 65/10), acompañadas de un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía (CMC/DEC. N.º 64/10) que, en conjunto, se proponían el fortalecimiento de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR.

Luego de tres años sin nombramiento de un/a coordinador/a, la ups inició su funcionamiento en noviembre de 2013, con sede en la ciudad de Montevideo.¹⁸⁴

¹⁸¹ Entrevista del 2/9/2015, citada.

¹⁸² Entrevista del 3/9/2015, citada.

¹⁸³ Representante de Centro de Participación de Uruguay Programa Somos mercosur. Entrevistada el 3/9/2015.

¹⁸⁴ Su surgimiento no estuvo exento de discrepancias entre quienes celebraron la creación de un espacio en el bloque que actuara como canal institucional de diálogo del mercosur con las organizaciones y movimientos sociales; permitiera consolidar y visibilizar los espacios y mecanismos de participación existentes y, más importante aún, aportara financiamiento para ampliar tal participación y aquellos que entendían que el mercosur ya contaba en su estructura institucional con órganos específicos destinados a la participación social y que, en todo caso, más que crear una nueva institucionalidad lo oportuno hubiera sido revisar y optimizar su funcionamiento.

Destinada a dar apoyo a todo el sistema de participación del bloque, la Unidad nace con las siguientes funciones:

a. Actuar como un canal institucional de diálogo del mercosur con las organizaciones y movimientos sociales

En el marco de esta función, los objetivos principales son promover y ampliar el involucramiento de las organizaciones y movimientos sociales, así como de la ciudadanía en general, en el bloque; propiciar el diálogo del MERCOSUR con estos actores y consolidar, fortalecer y visibilizar los espacios y mecanismos de participación. «En el cumplimiento de esta función, la ups lleva adelante fundamentalmente un diálogo con los diversos órganos con competencia primaria en las dimensiones social y ciudadana de la integración, buscando fortalecer la articulación inter-institucional, así como los mecanismos de participación social establecidos por los mismos, cuando corresponde» (ups, 2014: 11).

La realización del I Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social en el MERCOSUR, que tuvo lugar en la ciudad de Corrientes en noviembre de 2014, constituyó un espacio de diálogo entre las organizaciones y movimientos sociales y la institucionalidad del MERCOSUR. «Se buscó, fundamentalmente, que las organizaciones y movimientos conozcan o profundicen su conocimiento acerca del proceso de integración, su acervo, los derechos que sus acuerdos garantizan y las políticas que son encaminadas en su marco. Asimismo, que el MERCOSUR, a través de sus órganos, conozca opiniones, demandas, intereses y propuestas de las organizaciones y movimientos presentes. Participaron de este Taller 120 personas, originarios de los Estados Partes, Bolivia, Ecuador y Chile» (ups, 2014: 11). El financiamiento de la participación de organizaciones y movimientos sociales de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela en la I y II Consultas Públicas del Foro de Participación Social del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR también contribuye a tales objetivos.¹⁸⁵

b. Construir y sostener un registro de organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR

Como se ha señalado en otra parte del estudio, en virtud de la CMC/DEC.N.º 10/15 —«Organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR»— se dispone como competencia de la ups la administración y actualización del registro, con el objetivo de contar con información rigurosa y permanentemente actualizada acerca de las organizaciones y movimientos sociales interesados en profundizar la integración en el MERCOSUR y así fortalecer el diálogo del bloque con la ciudadanía. El registro es público y la inscripción voluntaria. Ya se encuentra en funcionamiento y se puede acceder a él en el sitio web del MERCOSUR.¹⁸⁶

c. Apoyo a las Cumbres Sociales

La ups ha de contribuir al fortalecimiento político e institucional del ámbito de las Cumbres Sociales, como uno de los espacios de participación popular en el MERCOSUR. «Esta competencia es interpretada por la ups en dos sentidos: En primer lugar, el apoyo tiene lugar desde el punto de vista del financiamiento de la participación de organizaciones y movimientos sociales en las Cumbres. En segundo lugar, se entiende como una contribución al debate público entre gobiernos, organizaciones y movimientos sociales que tiene lugar en estos espacios regionales de participación. A partir de este enfoque es que la ups realizó en 2014 una convocatoria para la realización del estudio *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Historia y acervo*» (ups, 2014: 11). Durante el año 2015, se realizó una nueva convocatoria para la elaboración del presente estudio.

En cumplimiento de esta función, hasta el momento de la redacción de este estudio han tenido lugar dos encuentros de trabajo de Puntos Focales, Alto Representante General del Mercosur, Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur y representantes de organizaciones y movimientos sociales, destinados al análisis del estado de situación de la participación social y a avanzar en la definición de una metodología común para la organización de las Cumbres, sobre la base de un análisis crítico de la experiencia acumulada.¹⁸⁷ Se abordó el estado de situación del proceso de institucionalización de la participación en el MERCOSUR, a través del análisis de la Decisión cmc N.º 10/15; el proyecto de norma para la creación del Fondo de Participación Social del MERCOSUR, el registro de movimientos y organizaciones

¹⁸⁵ Desarrollado en el capítulo 5, acápite 5.1.1.5.1.

¹⁸⁶ Desarrollado en el capítulo 4.

¹⁸⁷ Desarrollado en el capítulo 5.6.

sociales; como así también un balance de la gestión de la ups (2013-2015) y de la experiencia y metodología de financiamiento de los actores sociales.

d. Elaboración de un proyecto de norma para la creación de un fondo para la participación social en el MERCOSUR y su administración

El objetivo de esta tarea es promover el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales en las actividades organizadas por el bloque, a partir de garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho a la participación desde el punto de vista del financiamiento.¹⁸⁸ El proyecto de norma fue presentado a los Estados y actualmente se encuentra en tratamiento por los órganos competentes.

e. Recibir, analizar y responder las solicitudes de información a los órganos del MERCOSUR presentadas por los representantes de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes

Esta función no estaba presente en la normativa de creación de la ups. Como se ha señalado,¹⁸⁹ en virtud de lo estipulado en la CMC/DEC. N.º 10/15, los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales de los Estados Partes podrán solicitar, a través de la ups, información relativa a la normativa aprobada del MERCOSUR. Esta deberá recibir, analizar y responder dichas solicitudes de acuerdo con muy detallados procedimientos y ajustados plazos. Asimismo, la ups y la Secretaría del MERCOSUR instrumentarán un espacio virtual, a los efectos de recibir las solicitudes de información, y mantendrán un registro de estas, los plazos de tramitación y las respuestas enviadas, el cual deberá ser remitido semestralmente al GMC para su consideración.

Hasta la creación de la ups, el MERCOSUR carecía de un espacio institucional que facilitara la articulación transversal de diversos ámbitos de participación, proveyera financiamiento y actuara como canal institucional de diálogo del MERCOSUR con los actores sociales. Una evaluación de su trayectoria permite identificar un conjunto de factores que pueden constituirse en condicionantes de su desempeño.

Una primera observación es de orden más bien conceptual. Al examinar la normativa de creación, se destaca el art. 2 de la DEC. N.º 65/10 que establece que esta trabajará en coordinación con las instancias del MERCOSUR en el área social, en particular con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, con el Instituto Social del MERCOSUR y con la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, por medio del Alto Representante General del MERCOSUR. La norma demanda la articulación con la dimensión social, entendida esta como el ámbito de las políticas sociales. De alguna manera, la forma en que se da esta aproximación a la dimensión social parece contener simultáneamente dos de sus sentidos: en tanto políticas sociales y en tanto participación social.

La creciente ampliación de funciones, algunas de ellas de carácter burocrático, en un contexto de restricciones en materia de recursos materiales y humanos, puede resentir el desempeño de la Unidad en el desarrollo de tareas que son esenciales para el cumplimiento del designio para el que fue creada. Tal el caso del fortalecimiento del diálogo con las organizaciones sociales; la elaboración de materiales que contribuyan a la construcción de miradas regionales; la difusión de información, etcétera.

¹⁸⁸ Disponible en: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/5/innova.front/unidad-de-apoyo-a-la-participacion-social-ups>>.

¹⁸⁹ Ver capítulo 4.

6.

Balance de la participación social en el MERCOSUR hoy.

Ejes articuladores, debates y
perspectivas

Del conjunto de conclusiones que pueden extraerse de este estudio, destacamos aquí algunas de las que —conforme a los testimonios obtenidos— se identifican como aquellas que pueden afectar la naturaleza y el alcance de la participación social en el bloque.

Durante el período aquí abordado (2003-2015), constatamos que se ha incrementado la participación social en el MERCOSUR. Una serie de indicadores corrobora esta afirmación. Por un lado, se han constituido espacios institucionales de participación, a la vez que algunos órganos comenzaron a contemplar en sus reglamentos internos de funcionamiento su incorporación. Por otro lado, más allá de las innovaciones institucionales y normativas, se ha identificado el desarrollo de prácticas originales a partir de las que los actores involucrados y la institucionalidad procuran fortalecerla. Asimismo, hemos observado una ampliación en la base de la participación: frente a los tradicionales actores —sector trabajador y empresario, e incluso ONG—, se alinean movimientos y organizaciones sociales que reclaman un espacio de participación, que hasta el momento se ha canalizado principalmente a través de las Cumbres Sociales, a lo que hay que sumarle lo que deriva de la incorporación al bloque de nuevos miembros.

Ahora bien, la ampliación de la participación social es un proceso en curso que no deja de ser objeto de debates y reflexiones, tanto por los propios actores sociales como por los/as funcionarios/as del MERCOSUR y los/as representantes gubernamentales a los/as que hemos tenido acceso. Uno de los aspectos más interesantes es que los debates se canalizaron a través de iniciativas celebradas dentro de la misma institucionalidad del bloque —las Cumbres Sociales y el Foro de Participación Social del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos— o han transcurrido en espacios ofrecidos desde alguno de los órganos del MERCOSUR, como, por ejemplo, los talleres auspiciados por la UPS.

Es importante reflexionar sobre la heterogeneidad de los actores sociales involucrados. En algunos espacios, como las Cumbres Sociales, tal heterogeneidad se despliega sin restricción alguna, mientras que en ámbitos con concepciones más restringidas de participación, como el FCEs, esta se ve limitada por controversias sobre la incorporación de actores distintos a los originalmente contemplados. Los mismos actores sociales han manifestado divergencias al respecto. Esto remite al capítulo de la representatividad. Los criterios para definirla varían de acuerdo con aquello que cada movimiento u organización entiende que lo habilita para participar o que le es atribuido por otros actores. Constituye un criterio controvertido y ajustable a diversos objetivos y argumentos que van desde la representación legal de los

trabajadores —como en el caso de los movimientos sindicales— a la universalidad de los principios defendida por movimientos y organizaciones sociales, como en el caso de los derechos humanos. Debe advertirse, sin embargo, que lo que una mirada política puede sugerir como criterio pragmático de identificación de actores relevantes no deja de expresar las tensiones entre criterios inclusivos o excluyentes de participación social y del modelo de integración prevaleciente.

La diversidad de tamaño y capacidades entre las organizaciones y movimientos sociales plantea el desafío de una participación en la que las organizaciones de mayor entidad y recursos deben aprender a «no ahogar la expresión de otras».¹⁹⁰

Al margen de estas cuestiones, existe coincidencia en señalar que uno de los mayores inconvenientes que se presentan es el acceso a información. De un lado, nuestras fuentes destacan que no todas las organizaciones y movimientos sociales cuentan con la preparación suficiente como para hacer aportes calificados. De otro, existen graves dificultades para el acceso a información del bloque, lo que es condición de posibilidad fundamental para una participación social de calidad. En razón de esto, muchos han señalado la necesidad de mejorar los estándares de información y poner más énfasis en el fortalecimiento de instancias formativas. Por ambas vías se podrían reducir asimetrías que comprometen el logro de objetivos. Ello sin desconocer otra cantidad de factores que gravitan sobre el nivel y alcance de la participación: las diferencias en orden a peso y experiencia entre los diversos actores, en la dotación de cuadros políticos y técnicos, en capacidades de negociación, en recursos, entre otros.

Asociado al punto anterior, es fundamental mejorar la claridad y difusión de las vías de participación social disponibles en el seno del MERCOSUR. Esto es así aun en los órganos cuyos reglamentos internos la contemplan entre sus objetivos. Se ha observado que en varios casos no son claramente explicitadas las metodologías a partir de las cuales esta se implementa ni los interlocutores de referencia, lo cual tiene por lo menos dos consecuencias directas. Por un lado, el despliegue de la participación con reglas poco definidas, lo que da lugar a gran variedad de prácticas, tales como las que hemos identificado en el presente estudio y por otro, genera una alta incertidumbre, especialmente para los movimientos y organizaciones que no participan con continuidad o que se acercan por primera vez al bloque respecto de los términos en los que tal participación se desarrolla, pudiendo constituirse en un factor que directamente la desaliente.

Existe consenso también en que la participación social debería orientarse cada vez más hacia una perspectiva regional. Hasta el momento ha prevalecido el enfoque nacional derivado, en gran parte, de la lógica intergubernamental dominante en el proceso de integración. Esto se ha reflejado en la articulación de secciones nacionales y puntos focales, como así también en las aproximaciones de muchos de los actores sociales. Superar este déficit es ineludible si se piensa en dotar de mayor densidad a la participación y que esta redunde en un mejor aprovechamiento de las oportunidades generadas por espacios que se abren. Más importante aún: es condición necesaria para avanzar hacia una ciudadanía regional y la construcción de un nuevo sujeto político regional.

Naturalmente esto va acompañado de las discusiones respecto del rol que los Estados deberían asumir en las diversas instancias de participación y de las demandas de participación autónoma. Tal como se afirma en un documento de movimientos y organizaciones sociales brasileñas: «... la verdadera integración y la mejoría de las condiciones de vida de los pueblos del bloque solo serían efectivas cuando sean construidas herramientas que aseguren

la participación social autónoma y democrática de las organizaciones sociales».¹⁹¹ Otras visiones, sin dejar de reconocer la autonomía, resultan más flexibles al sostener que es fundamental contemplar las diversas historias nacionales en el «... relacionamiento entre los Estados, los partidos políticos y organizaciones sociales [...] eso tiene mucho que ver con la

¹⁹⁰ Andrés Larisgoitia, entrevista citada.

¹⁹¹ II Encuentro de Trabajo de Puntos Focales, Alto Representante General del mercosur, Unidad de Apoyo a la Participación Social del mercosur y Representantes de Organizaciones y Movimientos Sociales, Montevideo, noviembre de 2015.

historia política de cada uno de los países».¹⁹² En suma, se trataría de lograr una participación autónoma, a su vez respetuosa de los diversos recorridos nacionales.

Del amplio rango de formas de participación social, que van desde el intercambio de información a la cooperación en la formulación de políticas públicas regionales, se ha observado que, en la etapa abordada, esta se encuentra más desarrollada en materia de intercambio de información y consulta. Se identifica como un problema recurrente el hecho de que sus conclusiones y recomendaciones no siempre son recogidas por los niveles gubernamentales, como así también la ausencia de mecanismos que permitan su monitoreo y seguimiento.

En términos de cooperación en la formulación de las políticas públicas regionales puede mencionarse un caso paradigmático: la dinámica participativa que se está institucionalizando en el área del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos con repercusiones en la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos. Esta experiencia es la resultante de la conjunción del fuerte convencimiento de sus autoridades en los aportes de la participación social y el alto nivel de compromiso que muestran las organizaciones y movimientos involucrados. Con otras características, se destaca la experiencia del tripartismo en los órganos sociolaborales, que ha dado muestras de una cultura participativa ampliamente desarrollada, y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, a través del mecanismo de diálogo político que ha constituido un desafío y una reconocida experiencia de aprendizaje tanto para funcionarios/as públicos/as como para organizaciones sociales. En algunos casos, implicó la superación de la desconfianza mutua y, en otros, la superación del tradicional rol de demandante por uno orientado a la construcción colectiva.

Las características de los procesos participativos imponen una reflexión sistemática sobre el papel del consenso en ámbitos en los que el reglamento interno de funcionamiento así lo requiere. En palabras de Gustavo García:¹⁹³ «El consenso te obliga a aceptar lo mínimo. Lo máximo que tú puedas llegar pero lo mínimo que tú querías». Esta afirmación ha sido identificada a lo largo del estudio y se la ha asociado a eventuales frustraciones por parte de los actores sociales involucrados, que pueden redundar en una pérdida de incentivos a la participación.

Asimismo, en varias ocasiones se ha destacado que, a pesar de los avances en materia de participación social, aún queda mucho en que avanzar tanto institucional como normativamente para profundizarla en clave de democracia participativa. Esto implica resolver varias de las situaciones señaladas con anterioridad, como así también desplazarse de las inercias institucionales y de prácticas ya instauradas. Una mayor articulación entre los diversos espacios de participación y la creación de mayores oportunidades de interacción entre las organizaciones y movimientos sociales con la institucionalidad del bloque son identificadas como cuestiones fundamentales.

Finalmente, la financiación de la participación social es un tema pendiente que no deja de presentarse toda vez que actúa como restrictivo para el caso de aquellas organizaciones y movimientos sociales que no cuentan con recursos propios para tal fin y que explica, en muchos casos, la intermitencia detectada en actas. El desarrollo de formatos virtuales de participación ha sido implementado en el caso de los Foros de Participación Social del IPPDH y en otros ámbitos. Sin embargo, debe advertirse que una de las críticas realizadas a esta modalidad de trabajo es que, si bien resuelve los problemas de acceso, no ofrece las mismas posibilidades de interrelación entre los/as participantes que la modalidad presencial, lo que redundaría en el alcance de los resultados finales.

¹⁹² Federico Gomensoro, entrevista citada.

¹⁹³ Entrevista del 15/3/2016, citada.

7.

Lista de entrevistados

- Abrão, Paulo.** Secretario ejecutivo IPPDDHH del MERCOSUR. (MERCOSUR)
- Aguerre, María Julia.** Centro de Participación Popular de Uruguay. Programa Mercosur Social y Solidario. (Uruguay)
- Anónima.** Ministerio de Ciencia y Tecnología. (Argentina)
- Barcina, Luciana.** Exsubsecretaria de Promoción de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Excoordinadora de Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR. (Argentina)
- Barreto, Viviana.** Red Amigos de la Tierra. ASIR/Cefir. (Uruguay)
- Bernuy Illes, Tania.** Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHIC). (Brasil)
- Caravajal, Amilcar.** Dirección General de Integración y Cooperación Internacional del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. (Venezuela)
- Carrillat, Marcela.** Comisión para la Participación Social del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Argentina)
- Cartagena, Jorge.** Sector Cooperativas. Asesor de Secretaría Técnica de RECM. (Uruguay)
- Celiberti, Lilian.** Cotidiano Mujer. (Uruguay)
- Collado, Claudia.** Presidenta de Acción del Consumidor (Adelco). (Argentina)
- Colombo Sierra, Agustín.** Exdirector Secretaría del MERCOSUR. (MERCOSUR)
- Corres, Gerardo.** Jefe de Asuntos Regionales y Multilaterales de la Dirección de Asuntos Internacionales. Coordinador alterno del SGT 10. Delegado Gubernamental a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. (Argentina)
- Cortés, Ana María.** Ex responsable del Área Mercosur y Asuntos Internacionales. Excoordinadora de Articulación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Social. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS). (Argentina)
- Denis, Mirta.** Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia. (Paraguay)
- Devia, Lelia.** Directora Centro Regional del Convenio de Basilea para América del Sur-INTI-SGT 6. (Argentina)
- Egea, Paula.** Asesora del Área MERCOSUR de la Dirección de Asuntos Internacionales Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Argentina)
- Ferraro, Daiana.** Secretaria del MERCOSUR. (MERCOSUR)
- Gandulfo, Dolores.** Coordinadora COPPPAL Mujeres. (Argentina)
- García, Gustavo.** União Geral de Trabalhadores (UGT). (Brasil)
- Gilardi, Enrique.** Responsable del Área Medio Ambiente/Salud Laboral de Incasur (Instituto Internacional de Estudios y Capacitación Social del Sur). (Argentina)
- Gomensoro, Federico.** Coordinación de Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cefir. (Uruguay)
- González Ricart, Marcela.** Consejo de Organizaciones Sociales y Populares del Paraguay. (Paraguay)

- González, Inés.** Coordinadora del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR. Coordinadora del Consejo Sudamericano de Educación de la Unasur. (Argentina)
- Gorosito, Marcela Mayki.** Asesora técnica UPS. (MERCOSUR)
- Illanes Suño, Ángel Walter.** Confederación Nacional de Juntas Vecinales (Conaljuve). (Bolivia)
- Jacques, José Ricardo.** Central Única de Trabajadores (CUT). (Brasil)
- Larisgoitia, Andrés.** Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (ccscs). (Regional)
- Lorenzo, Fernando.** Representante especial para la Integración Económica Regional y la Participación. Coordinador general del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina. (Argentina)
- Nascone, Mariano.** Exjefe del Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del Instituto Social del MERCOSUR. (MERCOSUR)
- Padilla, Guillermo.** Federación de la Industria Licorista Argentina. Unión Industrial Argentina (UIA). (Argentina)
- Poblette, Jorge.** Director Observatorio de la Democracia del Parlasur. (MERCOSUR)
- Reis, Rafael.** Jefe de Gabinete del Alto Representante General del MERCOSUR. Exdirector de Relaciones Institucionales del Parlasur. (MERCOSUR)
- Rodríguez Patrín, Paula.** Directora de Proyectos IPPDDHH-Focem. CELS. (Argentina)
- Romero, Marianny.** Organización Ancestral Coinka. (Venezuela)
- Seara, Luis.** Asesor de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (Ministerio de Defensa). Exdirector de la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR de la HCDN. (Argentina)
- Serna, Lucas.** Comisión para la Participación Social del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Argentina)
- Soulard, François.** Comisión de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Argentina)
- Toledo, Jesshie.** Organización de Defensa de Personas con Discapacidades. (Uruguay)
- Uriarte, Rita.** Universitarios, Técnicos e Investigadores Afrodescendientes (Uafro). (Uruguay)
- Vadaugna Varela, Marisa.** Asesora del Área MERCOSUR de la Dirección de Asuntos Internacionales Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Argentina)
- Varsky, Hugo.** Embajador. Asesor especial en temas de Integración Regional de la Cancillería Argentina. AESIR-SEREE. (Argentina)
- Vazquez, Mariana.** Coordinadora UPS. (MERCOSUR)
- Vezzaro, Sonia.** Asesora de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la HCDN. (Argentina)
- Viscay, Lautaro.** Secretario técnico REAF. (MERCOSUR)

8.

Bibliografía

AA. VV. (1995), «MERCOSUR: estrategias y alternativas de integración», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1, 2 (diciembre de 1995).

Abramo, H. (2004), *Participação e Organizações Juvenis. Projeto Redes e Juventudes*, Recife: Fundación W. K. Kellogg.

Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural, revista de la Fundación para el Desarrollo Regional en los Países del MERCOSUR Ampliado (varios números).

Aguerre, M. J., J. Balbis y J. J. Sarachu (2004), *La sociedad civil en el Mercosur: guía de actores*, Montevideo: Programa Mercosur Social y Solidario.

Albuquerque Silva, C. y J. Vieira Martins (2016), *Las Cumbres Sociales del Mercosur I: historia y acervo*, Montevideo: UPS.

——— (2016), *Las Cumbres Sociales del Mercosur II: Declaraciones y Documentos de Trabajo*, Montevideo: UPS.

Alemaný, C. y B. Leandro (2006), *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

Alonso, J. (2013), *Repensar los movimientos sociales*, México: Publicaciones de la Casa Chata.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Centro Cooperativista Uruguayo (2009), *El Mercosur ciudadano: retos para una nueva institucionalidad*, Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

Arango Vila-Belda, J. (2006), «Derechos sociales, ciudadanía e integración», en Gemma Pinyol (coord.), *Inmigración y derechos de ciudadanía, Tercer Seminario Inmigración y Europa*, Barcelona: Ediciones Cidob, pp. 119-125.

Arboleya, I. (2008), «La participación de la sociedad civil organizada en el MERCOSUR. Nuevos desafíos para un nuevo modelo de integración», *Boletín LogoLink América Latina*.

Badaro, M. (2000), «MERCOSUR y movimiento sindical: el caso del sector de camioneros y judiciales», *Cuadernos de Debates*, 11, Buenos Aires: IDES.

Balbis, J. (2002), «La participación de la sociedad civil en el proceso de integración en el Mercosur», en *La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea*, Santiago de Chile: Celare.

Barcina, L. (2009), «Gestión de políticas de derechos humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados», ponencia presentada al Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, 27 al 29 de mayo de 2009.

Berrón, G. (2008), *Identities e estratégias sociais na arena transnacional. O caso do movimento social contra o livre comércio nas Américas*, tesis doctoral, Universidad de San Pablo.

——— (2009), «Movimientos sociales del sur: ALBA, Unasur y MERCOSUR, *América Latina en movimiento*, 442 (marzo de 2009).

——— (2013), «Assessing social participation in integration processes in South America after a decade of progressive governments», en G. Berrón, J. Joy Chavez, C. Olivet y G. Rodríguez (eds.), *Rethinking regionalisms in times of crises: A collection of activists' perspectives from Latin America, Asia, Africa and Europe*, Rio de Janeiro: Instituto Equit.

——— (2013), «Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos», *Cadernos Prolam/usp*, 12, 23 (julio/diciembre de 2013).

Bizzozero, L. y J. Grandi (1997), *Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional*, Montevideo: Cefir.

——— (1997), «Mercado en formación y sociedad civil en gestación», *Archivos del Presente. Revista latinoamericana de temas internacionales*, 3, 9, pp. 113-131.

Borges Junqueira, C. G. y B. T. Luciano (2013-2014), «Representatividade e legitimidade na integração regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul», *Conjuntura Austral*, 5, 21-22 (diciembre de 2013/marzo de 2014), pp. 85-102.

Botto, M. (2004), «Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional», *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 25 (enero/junio de 2004).

——— (2013), «Civil society and regional integration in South America. From Mercosur to Unasur: A step forward?», en L. Fioramonti (ed.), *Regions of Citizens. How Civil Society Reshapes World Regions in Times of Crisis*, Nueva York: Lexington Books.

Braun, M. y H. Rovner (1995), «Los ciudadanos frente al MERCOSUR», ponencia presentada al II Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, 1-5 de noviembre de 1995.

Briceño Ruiz, J. (2007), *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*, Colección Textos Universitarios, Caracas: Universidad de los Andes.

Bruni, J. (2003), Los órganos sociolaborales del MERCOSUR. Historia y estado actual de la cuestión. La construcción de la dimensión social del MERCOSUR. Un largo proceso a recorrer. Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/anexos/londonoit.html>

Caetano, G. (2001/2002), «El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional», *Revista Argentina de Ciencia Política*, 5/6.

——— (2004), *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

——— (2006), *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?* Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

Caetano, G. y R. Perina (eds.) (2003), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: Claeh-UPD-OEA.

——— (2009), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

Caetano, G., M. Vazquez y D. Ventura (2009), «Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto», en G. Caetano (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: Cefir.

Castillo, D. (2005), «Desarrollo cooperativo, políticas públicas e integración regional. Estudio de caso en el contexto del Mercado Común del Sur, MERCOSUR», *Revista Unircoop*, 4, 1 (octubre de 2006).

Carabaca, M. (2002), *A implementação da representação democrática no processo de integração econômica regional do Mercosul*, dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

Carrau, N. (2008), *La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR*, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

ccscs-oit (1998), *Declaración socio-laboral del MERCOSUR. El camino recorrido y la participación sindical*, Montevideo: oit.

Cefir (2010), *Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010*. Montevideo: Cefir.

Celiberti, L. y S. Mesa (2010), *La equidad de género en los países del MERCOSUR*. Montevideo: Cefir.

Codas, G. (2000), *Observatorio del mercado de trabajo del MERCOSUR: un estudio desde la perspectiva del movimiento sindical*, Serie Documentos Sindicales del MERCOSUR, Bonn: FES Library.

Colombo, S. y P. Oxoby (2013), *El sector cooperativo en el MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI. Retos y oportunidades* [en línea]. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1258/1258.pdf>

Constantino, A. y F. Cantamutto (2010), «El Mercosur agrario: ¿integración para quién?», *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 38, Quito, pp. 76-80.

Coprofam/FIDA (2003), *Carta de Montevideo* [en línea]. Disponible en: http://www.fida-mercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf

Cortegoso, A. L., E. Depetris y K. Pereyra (comps.) (2008), *Iniciativas asociativas y cooperativas en el MERCOSUR. Contribuciones del I y II Seminario Internacional Procoas*, Buenos Aires: Procoas. Disponible en: http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/cooperativas_iniciativas_asociativas_procoas.pdf

Costa Lima, M. (2011), «Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de la participación social en el MERCOSUR», en J. Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires: Teseo.

Costa Vaz, A. (1999), «A integração no Mercosul: novos atores e o desafio da participação

política e social», en Y. Chaloult y P. De Almeida, *O MERCOSUL, Nafta e ALCA: A Dimensão Social*, São Paulo: LTR.

Cox, R. (2002), *The Political Economy of a Plural World. Critical Reflections on Power, morals and civilization*, London: Routledge.

Cunill Grau, N. (1998), *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, Brasília: ENAP, Rio de Janeiro: Revan.

Dagnino, E. (2004), «¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?», en D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

De Lisio, C. y D. Cracogna (coords.) (s/d), *Políticas públicas en materia de cooperativas*. (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR), Serie Jurídica, Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.

De Paula, J. (1994), «Subgrupo 11 do MERCOSUL: balanço de suas atividades», *Boletim de Integração Latino-americana*, 15 (outubro/dezembro).

Díaz Maynard, A. (s/d), Políticas ambientales y desarrollo digno de los habitantes. Algunos problemas y propuestas para su análisis en el MERCOSUR [en línea]. Disponible en: http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/politica_ambiental_y_desarrollo_digno_de_los_habitantes_16.php

Didou Aupetit, S. y E. Gérard (eds.) (2009), *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas: perspectivas latinoamericanas*, México: IESALC-CINVESTAV-IRD.

Dos Santos, M. (2007), Democracia e participação da sociedade civil nos processos de integração: Mercado Comum do Sul [en línea]. Disponible en: <http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2012/03/2007-11-mercopol.pdf>

Dri, C. (2007), «Integração econômica ou ideológica: o papel do Parlamento do Mercosul nos rumos do bloco», *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, 3, 3 (junho de 2007).

Dueñas Salmán, L. y E. García López (2012), «El estudio de la cultura de participación, aproximación a la demarcación del concepto», *Razón y Palabra*, 17, 80 (agosto/octubre de 2012).

Echart Muñoz, E. (2008), *Movimientos Sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, España: Catarata.

Escobar, A. (2004), «Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década», *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 8, pp. 97-108.

——— (2008), «Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality, and Anti-Globalisation Social Movements», *Third World Quarterly*, 25, 1.

Espejo, S. y E. Francescon (2012), «La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR», *Visioni Latinoamericana*, 6.

Espinosa, M. y P. Morris (2001), «Hacia una agenda sindical de género en el MERCOSUR», *Análisis Laboral*, 15 (diciembre de 2001). Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/c02-00923.pdf>

Faria, L. y F. Piñeiro (2010), *Participação democrática no MERCOSUL: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social*, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

Ferreira, M. C., con la colaboración de S. Payssé (2003), *La formación profesional en el MERCOSUR*, Montevideo: Cinterfor.

Ferreira Tajra, J. L. y M. Dias Martins (2014), «O Parlamento do MERCOSUL e a cidadania sul-americana», *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 5, 2 (2014).

Fesur-Friedrich Ebert Stiftung (2004), *Desafíos institucionales para el MERCOSUR: las relaciones entre Estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad*, Montevideo: Fesur. Disponible en: <http://www.fesur.org.uy>

Garcés, M. (2006), «La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la región MERCOSUR», en M. Garcés et al. *Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 597-637.

García, H. O. (s/d), Tripartismo e institucionalización del diálogo social en la Argentina y el Mercosur [en línea]. Disponible en: [http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20\(rev.\).pdf](http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Tripartismo%20e%20institucionalizacion%20del%20dialogo%20social%20en%20la%20Argentina%20y%20el%20Mercosur%20(rev.).pdf)

Geneyro, R. y M. Vazquez (2006), «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual», *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 11, 20 (mayo).

Godio, J. (2004), *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*, Buenos Aires: Biblos.

González, L. (2011), «La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional», *Densidades*, 8, pp. 59-78.

——— (2012), *La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la agricultura familiar*, trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 y 25 de abril de 2012.

González, L. y F. Lagar (2014), Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso cambio del MERCOSUR (2001-2013) [en línea]. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/8d910349-9dd3-4318-98d4-60f2ed1266e6.pdf>

——— (2014), *Nuevas dimensiones de la integración: avances y desafíos de las agendas de cooperativas y de agricultura familiar en el MERCOSUR (2001-2014)*, trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política «¿Qué ciencia política para qué democracia?», Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Grandi, J. (1998), «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Integración & Comercio*, 2, 6 (setiembre/diciembre de 1998), pp. 83-109.

Grugel, J. (2004), *Can Civil Society Influence a Trade-Led Agenda?*, trabajo presentado en la Second Annual Conference of the Euro-Latin Trade Network, Special Office of the Inter-American Development Bank, Florence, October.

——— (2005), «Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda», *Third World Quarterly*, 26, 7, pp. 1061-1076.

——— (2009), *New regionalism, new rights?: Latin American regionalism as an opportunity structure for civic activism*, Documento de Trabajo N.º 19 (abril), Buenos Aires: Área de Relaciones Internacionales, Flacso.

Gual Soler, M. (2014), «El papel de las redes científicas intergubernamentales en las relaciones regionales y la integración de América Latina», *Science & Diplomacy*, 3, 4 (diciembre de 2014).

Cassel, G. (2014), «Ousar, persistir e conquistar», *Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural*, 6, 7 (zafra de verano 2014).

Hirst, M. (1993), *La dimensión política del MERCOSUR: especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*, Serie Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Flacso.

——— (1995), *La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología*, Serie Documentos e Informes de Investigación N.º 98. Buenos Aires: Flacso.

IPPDH-CCSCS (2013), Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes [en línea]. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/memoria-libre-circulacion-de-trabajadores-y-ciudadania-regional/>

IPPDH (2015), Violencia Institucional. La producción de información estadística sobre la violencia institucional en el MERCOSUR [en línea]. Disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/09/Produccion_informacion_estadistica_violencia_institucional_MERCOSUR.pdf

——— (2015), Memoria de la I Consulta Pública del Foro de Participación Social del IPPDH [en línea]. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/11/Memor%C3%ADa-I-Consulta-P%C3%BAblica-Buenos-Aires-Argentina.pdf>

——— (2015), Memoria institucional 2009-2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-institucionalVersionDigital.pdf>

Jelin, E. (1999), «Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR», *International Social Sciences Journal*, 51, 159 (marzo de 1999), pp. 37-48.

——— (2000), *Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el MERCOSUR*, Cuadernos para el Debate N.º 10, Buenos Aires: IDES.

——— (2002), Ciudadanía, movimientos sociales y MERCOSUR [en línea]. Disponible en: <http://dev.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/ciudadania.pdf>

Jerez, A. y M. Revilla Blanco (1998), «El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico», *Sociedades en Debate*, 4, 1, pp. 3-22.

Kaldor, M. (2005), *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Colección Kriterion, Buenos Aires: Tusquets Editores.

Kern, A. (2014), *La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina* (versión preliminar), trabajo presentado en la Conferencia Internacional Conjunta Flacso-ISA, Buenos Aires, 23 al 25 de julio de 2014.

Lagar, F. (2012), La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional [en línea]. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11709.pdf>

Lechner, N. (1994), «La (problemática) invocación de la sociedad civil», *Perfiles Latinoamericanos*, 5 (diciembre de 1995), pp. 131-144.

Lezcano Schwarzkopf, A. (2009), «Sociedade civil nos espaços institucionais do MERCOSUL», ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de setiembre de 2009.

López Rodríguez, F. (2014), «El largo y sinuoso camino de la consolidación agrícola», *Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural*, s/d.

- Lospenatto, S. (2006), «Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional», *MERCOSUR Parlamentario*, 1 (mayo de 2006), pp. 15-23.
- Luciano, B. T. (2012), «A inclusão da representatividade direta no Parlamento do Mercosul», *Boletim de Economia e Política Internacional*, 11 (julho/setembro de 2012).
- Malamud, A. y L. de Souza (2005), «Parlamentos supranacionales en Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância», *Contexto Internacional*, 27, 2 (2005), pp. 369-409. Disponible en: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=109&sid=26>
- Marcano González, L. F. (2006), «Programa marco de ciencia, tecnología e innovación para MERCOSUR», *Interciencia*, 31, 11 (noviembre de 2006), pp. 769-771.
- Mariano, K. L. P. (2001), *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*, tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- Márquez, S. (s/d), Un año de foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar [en línea]. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/site/areas/genero_mercosur/06-Biblioteca%20Virtual/
- Martín Valverde, A. (1998), «Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa», en F. Durán López (coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid: CES-AECI.
- Medeiros, M. (2008), «Legitimidade, democracia e accountability no MERCOSUL», *RBCS*, 23, 67 (junho de 2008), pp. 51-69.
- Medeiros, M. et al. (2010), «A questão da representação no MERCOSUL: os casos do Parlasul do FCCR», *Revista de Sociologia e Política*, 18, 37 (outubro de 2010), pp. 31-57.
- Mellado, N. (2011), «Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación», en J. Briceño Ruiz, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires: Teseo.
- Menéndez-Carrión, A. (2003), «El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina», *Ecuador Debate*, 58 (abril de 2003), pp. 181-222.
- Milani, C. (2008), «O princípio de participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias», *Revista de Administração Pública*, 42, 3 (maio/junho de 2008), pp. 551-579.
- Mirza, C., M. Nascone, M. Mondelli y C. García (2012), *La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual*, Paraguay: Tekoha.
- Moavro, H. (1997), «Un nuevo órgano del MERCOSUR. El Foro Consultivo Económico-Social», *Revista Relaciones Internacionales*, 6, 12 (1997).
- Molina del Pozo, C. F. (2011), «La participación ciudadana a través de la iniciativa popular», en C. F. Molina del Pozo y C. Pizzolo (coords.), *El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del Mercosur: ensayos sobre un estudio comparado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mondragón, H. (2012), «Balance sobre la participación de los movimientos sociales en las políticas y programas del MERCOSUR», en H. L. Moncayo Salcedo (coord.), *Unasur: opciones de participación de la sociedad civil. Documentos y memorias del seminario taller: Hacia una estrategia de incidencia en Unasur y el BNDES, Bogotá, 12 y 13 de noviembre de 2012*, La Paz: RRI, ILSA, Cedla, pp. 71-89.

Montequín, A. (2007), *El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, 88 (abril/junio de 2007), Rosario: Cerir.

Moori-Koenig, V. y G. Yoguel (1992), *Competitividad de las PyMEs autopartistas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*, Documento de Trabajo cfi-Cepal, 30, Buenos Aires: Cepal.

Moreira, A. C. (2012), «Integración regional y medio ambiente. Reflexiones acerca de la dimensión ambiental del MERCOSUR», trabajo presentado en la Segunda Conferencia Bienal de la Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional, Río de Janeiro, 23 al 25 de agosto de 2012.

Núñez, O. (2005), *La sociedad civil*, Panamá: Ruth Casa Editorial.

Olvera, A. (2003), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Oregoni, S. (2012), *Trayectoria político-institucional de la cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR. El caso de la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (Recyt) (1992-2008)*, tesis de Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, defendida el 8/5/2012.

Oregoni, S. y F. Piñero (2009), «Eficacia y legitimidad en las políticas de cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR. Un aporte para su interpretación», *Aportes*, 14, 40 (enero/abril de 2009), pp. 27-41.

Padrón, A. (1999), «El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del Cono Sur», en *Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

——— (2007), «MERCOSUR, nuevos actores y nuevas agendas», en G. Caetano (coord.), *América Latina: desafíos de su inserción internacional*, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Pasquariello, K. (2001), *A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no MERCOSUL*, tesis de doctorado, Unicamp, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas, defendida el 24/4/01.

Pasquariello, K. y A. G. Back (2012), «Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade?», *Brazilian Journal of International Relations*, 1, 1 (janeiro/abril de 2012), pp. 39-59.

Pastori, A. (2003), «El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR. Un enfoque institucional», *Revista de la Facultad de Derecho*, 22, pp. 175-202.

Pereira da Silva, F. (2012), «Integração democrática em 3D», *Densidades*, 9 (mayo de 2012), pp. 43-61.

——— (2013), «Participação mercosulina: do macro ao micro», en I. Sarti, D. Perrotta, M. Leite Lessa y G. Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*, v. 1, Rio de Janeiro: PerSe.

——— (2015), *Democracias Errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*, Rio de Janeiro: Ponteio.

Pérez, R. (1998), «La participación social en los procesos de integración», en Claeh, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Montevideo: ALOP-Cefir-Claeh.

Pirone, F. (2014), «La formación de jóvenes y su papel como actores decisivos en la producción rural», *Agrópolis. Debates políticos en el campo de lo rural*, 6, 7 (zafra de verano 2014).

Podestá, B. (1995), «Seis comentarios sobre la cuestión social», en Cefir, *La dimensión social de la integración*, DT 11/95.

Podestá, B., M. Gómez Galán, F. Jácome y J. Grandi (2000), *Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: Cefir-Cideal-Invesp.

Políticas Públicas de Juventudes y Ciudadanía Regional. Aportes desde la Unidad Temática de Juventud de la Red Mercociudades [en línea]. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/archivos/gabinete_joven/Publicacion_utj.pdf

Portella Castro, M. S. (1995), *Considerações sobre o emprego nos processos de integração comercial e as propostas sindicais no contexto internacional e no âmbito do MERCOSUL*, trabajo presentado en el Seminario Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 7 y 8 de agosto.

——— (2007), *El sindicalismo frente al MERCOSUR*, Colección Análisis y Propuestas, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

Portela de Castro, M. S. y A. Wachendorfer (1998), «O sindicalismo do Mercosul: trajetória e perspectivas na ampliação comercial hemisférica», *São Paulo em Perspectiva*, 12, 1 (janeiro/março de 1998), pp. 129-141.

Prado, A. C. (2002), «Grupo Brasil Argentina, modelo de participação da sociedade civil na integração regional», *Cadernos Cedec*, 71 (edição especial Cedec-PUC), São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

Procisur-BID (2000), *Estrategia para la integración tecnológica agroalimentaria y agroindustrial en el MERCOSUR ampliado*, Serie Documentos, 18, Montevideo: BID.

Programa Regional FIDA-MERCOSUR-Claeh (2013), *Plataformas de diálogo político sobre agricultura familiar campesina. La estrategia y experiencia de FIDA en el Mercosur ampliado*, Montevideo: FIDA-MERCOSUR-Claeh.

——— (2015), *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el MERCOSUR. Marco de actuación de la REAF*, Montevideo: FIDA-MERCOSUR-Claeh.

Pulecio, J. R. y A. Franco (eds.) (1997), *Sociedad civil e integración en las Américas: una mirada al MERCOSUR*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales - Fundación Friedrich Ebert Stiftung Colombia.

Ratton Sanchez, M. (2005), *Pontos críticos da participação da sociedade civil no MERCOSUL*, São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas.

——— (2007), *É possível pensar em sociedade civil no MERCOSUL?* [en línea]. Disponible en: http://works.bepress.com/michelle_sanchez-badin/16

REAF (2006), *Primer Ciclo REAF: Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR*, publicación para la VI REAF, Porto Alegre/SP/Brasil, 5 al 8 de diciembre de 2006, Porto Alegre: Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA, Brasil), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, Brasil) e Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA-MERCOSUR). Disponible en: [file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2006_es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2006_es%20(1).pdf)

——— (2010), *REAF: Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR*, publicación especial para la XIV REAF, Brasilia/DF/Brasil, 13 al 19 de noviembre de 2010, Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA, Brasil). Disponible en: [file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2010_es%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Pictures/Documents/Downloads/REAF_2010_es%20(3).pdf)

RECM (2007). *El rol de las cooperativas como parte integrante de la economía social en la cohesión social en América Latina y en Europa* [en línea]. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03233.pdf>

——— (2009), *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*. Montevideo: Aecid.

REJ (2012), Año de la Juventud del MERCOSUR: plan de actividades preliminar [en línea]. Disponible en: http://oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120703165006_83.pdf

Ribeiro, E., H. Martins y M. Santoro (2007), «Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas», *Observador on-line*, publicação do Observatório Político Sul-Americano, 2, 12 (dezembro de 2007), pp. 27-41.

Ribeiro, E., M. Santoro, P. Lânes y R. Reyes Novaes (orgs.) (2008), *Juventud e integración sud-americana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles*. Río de Janeiro: Ibase y Pólis.

Ribeiro, E. y R. Reis (2007), «Um Parlamento para o MERCOSUL: o processo político e histórico de sua criação», *Universitas: Relações Internacionais*, 5, 1-2 (janeiro-dezembro de 2007), pp. 143-169.

Rimoldi de Ladmann, E. et al. (2007), *Derecho a la salud y servicios de salud en el orden internacional y regional*, Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA.

Riggirozzi, P. (2010), «Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis», *LATN Working Paper*, 130 (abril de 2010).

Riggirozzi, P. y D. Tussie (eds.) (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, 4, London-New York: Springer.

Robles, A. J. (2002), *Balance y Perspectiva de los organismos sociolaborales del MERCOSUR*, publicación que recoge los aportes del Taller de Formación y Debate «El futuro del MERCOSUR», Coordinación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la Cooperación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung Argentina, 30 de abril y 2 de mayo de 2002. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/argentinien/01924.pdf>

Rodríguez, E. (s/d), *Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el MERCOSUR: heterogeneidad de situaciones, diversidad de soluciones*, texto redactado en el marco del Estudio «Evaluación de las capacidades institucionales de los movimientos juveniles en el MERCOSUR», Centro Latinoamericano sobre Juventud (Celaju). Disponible en: <http://jovenesenmovimiento.celaju.net/wp-content/antecedentes/14.pdf>

Roitter, M. (2004), «El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil», en D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

Sanahuja, J. A. (2009), «Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en L. Martínez Alfonzo, L. Peña y M. Vazquez (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, Buenos Aires: Cries, pp. 11-54.

——— (2010), *La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación Cidob.

Santos, B. (org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Secretaría del MERCOSUR (2006), *Gobernabilidad democrática, participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)*, Estudio N.º 001/06, Montevideo.

Secretaría del MERCOSUR-Sector de Asesoría Técnica (2006), *Medioambiente en el MERCOSUR*. Relevamiento N.º 01/006, Montevideo.

Secretaria-Geral da Presidência de República (2007), *MERCOSUL Social e Participativo: construído o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*, Brasília: Ibraes.

Serbin, A. (1997), «Globalización y sociedad civil en los procesos de integración», *Nueva Sociedad*, 147 (enero/febrero de 1997), pp. 44-55.

——— (2006), «El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional», *Revista del Sur*, 164 (marzo/abril de 2006).

——— (2012), «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: Cries.

——— (2012), «New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?», en P. Riggiozzi y D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, United Nations University Series on Regionalism, London-New York: Springer.

Shaw, M. (1994), «Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach», *Millenium: Journal of International Studies*, 23, 3, pp. 647-667.

Silva Gilli, R. (2007), «Medio ambiente en el MERCOSUR», en *Série Grandes Eventos - Meio Ambiente*, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, pp. 49-62.

Silva Querales, N., S. A. Tremaria y L. A. Calderón (2010), «Lo político y lo social en la configuración del MERCOSUR: claves históricas, desarrollo actual y perspectivas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 16, 2 (mayo/agosto de 2010), pp. 29-59.

Sosa, A. (2004), *MERCOSUR y medio ambiente* [en línea]. Disponible en: <http://www.amersur.org/medio-ambiente/mercosur-y-medio-ambiente/>

Stuart, A. M. (1999), «A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizações sindicais», en Y. Chaloult y P. De Almeida, *O Mercosul, Nafta e ALCA: A Dimensão Social*, San Pablo: LTR.

Stuhldreher, A. (2012), «Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del MERCOSUR?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 1, pp. 194-210.

Teubal, M. y R. Pastore (2002), «Globalización y sistema agroalimentario en la era actual: hacia un nuevo modelo agroindustrial», en *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*, Buenos Aires: La Colmena, pp. 41-54.

Tomazoni, F. (2001), «O empresariado da região sul: sua visão e participação no processo de integração regional do MERCOSUL», *Bolsa de iniciação científica*, 2.º *Relatório Científico*, São Paulo: Fundap/Cedec/PUC-SP, abril.

Torres, A. y J. Díaz (2011), «MERCOSUR ambiental: ¿se trata de una mirada solo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío?», en G. Caetano, *Mercosur, 20 años*, Montevideo: Cefir.

Tussie, D. y M. Botto (2003), «Introducción. La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional», en D. Tussie y M. Botto (coords.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Flacso-Argentina/Biblos.

UCR, FIDA y MERCOSUR (2013), Medidas adoptadas en los cuatro países fundadores del Mercosur, vinculadas a debates y recomendaciones formuladas por la REAF, Seminario Subregional «Impacto del diálogo sobre políticas públicas para la agricultura familiar en el Mercosur» [en línea]. Disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/actividades/eventos/106-seminario-subregional-impacto-del-dialogo-sobre-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-en-mercosur>

Unidad de Apoyo a la Participación Social (2014), *Contribuciones para el diálogo social: 1.º Taller Regional para el Fortalecimiento de la Participación Social en el MERCOSUR* (Corrientes, 24 y 25 de noviembre de 2014.) [en línea]. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7170/1/ups_publicacion-contribuciones-para-el-dialogo-regional.pdf

Vazquez, M. (2007), *Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR*, trabajo presentado en el Congreso realizado en conmemoración de los 50 años de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 29 al 31 de octubre.

——— (2008), «Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR», *Densidades*, 1 (mayo de 2008), pp. 88-96.

——— (2011), «El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur», en G. Caetano (coord.), *Mercosur, 20 años*, Montevideo: Cefir.

Vazquez, M. y R. Geneyro (2006), «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual», *Aldea Mundo*, 11, 20 (mayo de 2006), pp. 7-18.

Vazquez, M. y D. Perrotta (2011), *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*, Montevideo: Cefir.

Velho, L. (2000), «Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur», *Redes*, 7, 15 (agosto), pp. 112-130.

Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*, Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.

——— (2006), *Gobernabilidad y democracia. Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR*, Proyecto de Cooperación SM-BID, Fortalecimiento Institucional y Consolidación del Mercado Regional (ATN/SF-9014-RG).

Vieira Martins J., C. Albuquerque y F. Gomensoro (2011), «Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional», en G. Caetano (coord.), *MERCOSUR: 20 años*, Montevideo: Cefir.

Vieira Martins, J. y C. Albuquerque Silva (2011), «Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL», *Boletim de Economia e Política Internacional*, 5 (janeiro/março de 2011), pp. 65-71.

Vigevani, T. y J. P. Veiga (1991), «Mercosul e os interesses políticos e sociais», *São Paulo em perspectiva*, 5, 3 (julho/setembro), pp. 44-51.

——— (1995), *MERCOSUL: interesses e mobilização sindical*, trabajo presentado en el Seminario Processos de Integração Regional e as Respostas da Sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 7 y 8 de agosto de 1995.

Vigevani, T., K. Mariano y M. Oliveira (2000), *Democracia e atores políticos no Mercosul*, v. 2, Araraquara: Cenários (UNESP).

Vigevani, T., M. Pasquarielo et al. (1999). «Estratégias e alianças entre os atores sociais», en

A. Silva Ilha y D. Ventura, *O Mercosul em Movimento II*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

Von Freyberg, D. (2012), «Movimientos sociales y ONG locales e internacionales. Historia de un desencuentro», en S. Piris Lekouna (coord.), *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate*, Bilbao: Universidad del País Vasco - Hegoa.

Wanderley, L. E. (2002), «Mercosul e Sociedade Civil», *São Paulo em perspectiva*, 16, 1 (janeiro/março de 2002), pp. 63-73.

Wanderley, L. E. y A. C. Evangelista (2006), *Sociedad civil, gestión pública democrática y MERCOSUR: participación del empresariado y de los trabajadores*, 2.º Curso sobre Integración Regional, Gobiernos Locales y Sociedad Civil, módulo 3. Disponible en: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/CursoVirtual/ModuloII-version-espanol.pdf>

Zibechi, R. (2007), *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*, Lima: Programa Democracia y Transformación Social, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ziccardi, A. (1999), *Los Actores de la Participación Ciudadana*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Zurbriggen, C. y M. González Lago (2010), *Análisis de las iniciativas MERCOSUR para la promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, Documento 007, Montevideo: Cefir.



UPS

UNIDAD DE APOYO A LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL
UPS - MERCOSUR

www.mercosur.int