

XXIIº Congreso Argentino de Derecho Internacional

“Argentina y su proyección latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”

La Integración, el MERCOSUR y la UNASUR vistos desde el bien común.

Sección Derecho de la Integración

La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR: el Foro Consultivo Económico y

Social y la Red de Mercociudades.

El tema de la Sección Derecho de la Integración es muy motivante para aquellos apasionados por los procesos de integración regional.

En primer lugar deberíamos reflexionar sobre qué entendemos por *“bien común”*. Ya el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional enuncia como uno de sus objetos *“promover el bienestar general...”*. El *“bienestar general”* es uno de los fines, bienes o valores que condensan el ideario que subyace a lo largo de la Carta Magna. Este bien y fin último que es el llamado *“bienestar general”* es nada más y nada menos que el bien común de la sociedad en su conjunto. Es el bienestar de los habitantes de nuestro país tanto en el aspecto material y económico como en otros aspectos que hacen al bien de una comunidad como tal y que están relacionados con el pleno e integral desarrollo del ser humano. Desde esta visión de la Constitución, es función del Estado proveer las condiciones necesarias para que la persona pueda desarrollarse plenamente como tal. Esta finalidad, de la que la comunidad en su conjunto se ve beneficiada, debe ser perseguida por el Estado federal y por las provincias. Debemos entonces preguntarnos si la participación de nuestro Estado en procesos de integración regional tales como UNASUR y MERCOSUR contribuye a crear esas condiciones y si es así, en qué medida.

El Tratado de Asunción en su Preámbulo establece como norte de la integración la *“justicia social”* cuando proclama entre los objetivos *“la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales”* como *“condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”*. El desarrollo económico con justicia social debe ser alcanzado además *“mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas*

macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

Son varios los aspectos aquí que se relacionan directamente con el bienestar general de la población: el desarrollo económico no debe ser alcanzado sin equidad y debe apuntar al aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, siempre en respeto del cuidado de nuestro medioambiente, de la gradualidad de los cambios, la flexibilidad de las medidas y el equilibrio entre las naciones.

Los Estados parte buscan así en la integración regional una estrategia para que sus economías enfrenten exitosamente los avatares de un mundo donde prima la *“consolidación de grandes espacios económicos”*. La unión cada vez más estrecha es pensada *“entre los pueblos”* y apunta también al desarrollo científico y tecnológico, a modernizar las economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles con el fin último de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Y aunque los tratados constitutivos de los procesos de integración son en lo formal y material tratados internacionales firmados por los Estados, su finalidad última es el ciudadano y con él, en forma ampliada, la sociedad en su conjunto.

El Preámbulo del trascendental proyecto de integración que es la UNASUR proclama de manera más específica el objetivo de propender al bien común a través de la construcción de una identidad y ciudadanía suramericana y el desarrollo de un espacio integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura. La meta es el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos de toda la región, proponiéndose los Estados contribuir a resolver los problemas que afectan la región como *“la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”*.

En su Preámbulo el Tratado constitutivo de la UNASUR entiende a la integración como una decisión estratégica fundamental para el logro del multilateralismo, ratificando que la UNASUR se basa en principios tales como *“la autodeterminación de los pueblos, solidaridad, cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”*.

Los principios que ambos preámbulos consagran son altamente loables y hacen al bien común. El desafío para gobernantes y ciudadanos es caminar hacia su concreción en una región asolada por la pobreza y desigualdad social y económica. Esos y otros males deben los Estados combatir y uno de los instrumentos que podría coadyuvar en esa tarea es la integración regional a través del MERCOSUR y la UNASUR. Estos esquemas de integración regional se dan en un contexto mundial de paulatino alejamiento de EEUU de Sudamérica y de desarrollo por parte de los grandes países de nuestra región de unas políticas exteriores más dinámicas, autónomas y agresivas en el último medio siglo¹.

La pregunta es cómo lograr que los beneficios de la integración regional lleguen efectivamente al ciudadano y a toda la ciudadanía en su conjunto. En primer lugar todos los Estados firmantes deben demostrar una coherencia política en cuanto a su decisión estratégica de integrarse: la integración debe ser una política de Estado. Pero la integración que comienza como una estrategia comercial de un número determinado de Estados tiene que apuntar a beneficiar al ciudadano. Ello, en un esquema que se propone la plena realización de un mercado común, será mediante la mejora de la competitividad de las empresas pertenecientes a ese espacio económico, la posibilidad de ampliar los mercados para los propios productos, una mejor inserción internacional y a su vez tener acceso a nuevos productos y servicios, la posibilidad de circular libremente y desarrollar actividades económicas en un mercado más amplio. Las economías de los Estados miembros deberían así potenciarse mutuamente, creando nuevas oportunidades y exigiendo a sus agentes una mayor calidad y competitividad. Pero además de la faceta económica, la integración de los Estados puede avanzar hacia otras áreas que si bien no se relacionan directamente con lo económico, tienen un peso fundamental en el bienestar general de las sociedades y sus ciudadanos, de las generaciones presentes y por venir. Me refiero por ejemplo a la preservación de los recursos naturales y el medioambiente y a temas tales como la protección del consumidor, la educación, la inmigración, la cultura, la juventud, las políticas sociales, la salud pública, la investigación y el desarrollo tecnológico, la seguridad alimentaria, etc. Es aquí donde un esquema de integración puede dar grandes aportes impulsando a los Estados parte a cumplir con ciertos estándares o reglas mínimas

¹ Sepúlveda, Isidro. “La nueva geopolítica latinoamericana”. Política Exterior, Madrid, V. 21, N° 116, (marzo/abril 2007), p. 149.

fijadas y reglamentadas a nivel regional. Nuestras grandes riquezas en recursos naturales tales como el agua reclaman una legislación regional más profunda y detallada que no deje lugar al distinto enfoque que los vaivenes políticos puedan dar al tema o a situaciones de conflicto.

Resulta necesario que este tipo de tema como el ambiental que no reconoce fronteras estatales sea afrontado por los Estados Parte en su conjunto. A ello se suma la necesidad de contar con un Tribunal o Corte permanente que respalde la obligatoriedad de los compromisos asumidos por los Estados, pueda uniformar criterios sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR y a la que puedan acceder todos los jueces nacionales. Es así como la integración puede llegar a regular aspectos no directamente relacionados a la economía pero sí relacionados a la protección del ciudadano en otros aspectos como, por ejemplo, con los derechos fundamentales.

Pero el ciudadano no debe hallarse lejano de los centros de decisión. La experiencia europea ha tendido a aumentar cada vez más los mecanismos de la participación ciudadana en la construcción de los procesos de integración, tanto de sus políticas como de la elaboración de la normativa, en un mundo donde el proceso de transición económica internacional repercute en forma notable en la articulación entre Estado y sociedad civil. En efecto, se ha verificado una evolución y desarrollo de un movimiento social mundial que se ha manifestado a través de la reivindicación de una mayor participación en las instancias internacionales para la definición de orientaciones y políticas internacionales y mundiales.

El contexto regional del MERCOSUR se ve constantemente afectado por las crisis económicas e institucionales, al menos por parte de nuestro país, que plantean enormes desafíos a la coordinación económica y las relaciones entre el nivel nacional y regional. El contexto de parálisis regional resultante no envía mensajes ni lineales ni positivos a las organizaciones y actores de la sociedad civil quienes además corren el riesgo que las temáticas globales y las reivindicaciones generales que aquellos planteen en la instancia regional queden en lo general y sin articulaciones específicas².

² Para este tema ver Bizzozero, Lincoln, *“La participación de los actores de la sociedad civil en el MERCOSUR: hacia una ciudadanía regional en el bloque?”*, en Serbin, Andrés (comp.) *“Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana”*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, - Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2003, p. 87-116.

Además, esta cuestión se enmarca en una problemática similar a nivel interno de cada Estado miembro, al menos en Argentina, y que se refiere a cómo el Estado aborda la mediación con la sociedad y otorga a las organizaciones societarias un marco político-institucional de participación.

En estas circunstancias, las reuniones y actividades del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) en el que se articulan sobre todo los actores relacionados al mundo del trabajo (empresarios y trabajadores) carecieron del ímpetu esperado. Se observa además un déficit institucional que obsta al desarrollo de un espacio regional ciudadano pleno. Ese déficit afecta a la dimensión política y a la canalización de la participación de la sociedad civil y aún no sabemos cómo se irá concretando la plena articulación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

El mencionado FCES fue incluido en la estructura institucional del MERCOSUR a partir del Protocolo de Ouro Preto (POP). Está integrado por las Secciones Nacionales de cada Estado Miembro las cuales tienen autonomía para definir los sectores sociales y económicos que las componen. Sin embargo, el Reglamento interno del FCES exige que las organizaciones que representan a aquellos sectores privados sean las más representativas y de ámbito nacional (art. 3, inc. 1) lo cual posibilita que distintos sectores de la sociedad civil puedan tener su representación e incluir temas que consideran prioritarios en la agenda social. Cada Sección Nacional será la encargada de determinar los nueve delegados nacionales (como máximo) que participarán en el Plenario del Foro debiéndose respetar la paridad en la designación de los delegados representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios. El Reglamento amplía la posibilidad de participación de otros sectores a través de la acreditación de asesores de las organizaciones y observadores indicados por las Secciones Nacionales a las reuniones del Plenario, los cuales no tendrán derecho a voz, salvo autorización del Plenario. Además el Plenario podrá instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis y elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones (art. 12).

En sus primeras reuniones el FCES definió los siguientes ejes temáticos a ser tratados en forma inmediata: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) del que quedó encargado Brasil, la

promoción del empleo, a cargo de Uruguay, las barreras no arancelarias y trabas burocráticas al comercio intrarregional (Paraguay), las políticas de promoción de inversiones y de complementación productiva dirigidas a un desarrollo sustentable de la región (Uruguay), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a cargo de Argentina y el Código de Defensa del Consumidor a cargo de Argentina y Brasil. De las cinco primeras recomendaciones del Foro, sólo una estuvo destinada específicamente a aspectos sociales (políticas de promoción de empleos), mientras dos estuvieron orientadas a las relaciones con terceros (negociaciones MERCOSUR-ALCA y MERCOSUR-ALADI) y otras dos afectan al comercio regional (barreras no tarifarias y trabas burocráticas y medidas unilaterales que pueden afectar el comercio intrazonal).

Puede observarse que la evolución de la política económica regional y los avances por parte de los órganos decisorios del MERCOSUR en materia de relaciones externas y consolidación del proceso de integración tienen una influencia decisiva en la agenda y prioridades de trabajo del Foro.

Por otra parte, aunque se ha constatado un incremento en los sectores representativos en las Secciones Nacionales, para que el FCES pueda ser considerado como un órgano de efectiva participación popular, con sustratos representativos de la totalidad de la sociedad civil, es menester que en su composición sean incorporados representantes de al menos la mayoría de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de defensa del consumidor, de los productores agrarios, de las mujeres, de los jóvenes, de las universidades, de las minorías étnicas, de las asociaciones locales, de los distintos colegios profesionales, etc.)³.

La XXVI Reunión del CMC subrayó *“la necesidad de fortalecer y adecuar el papel del FCES a la actual etapa de desarrollo del MERCOSUR”, “promoviendo un espacio de reflexión integrado por representantes del ámbito público y privado, con el objeto de generar los debates necesarios sobre el proceso de integración y el papel de la sociedad civil y el FCES”*.

Además, para una efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional debería revisarse la articulación del FCES con los otros órganos y sus competencias en el proceso decisorio. Se destaca al respecto que el FCES ha logrado concretar reuniones conjuntas con el

³ Mata Diz, Jamile Bergamaschine. *“La participación de los ciudadanos en el proceso de integración mercosureño: análisis del Foro Consultivo Económico y Social y las perspectivas de implementación de una agenda participativa subregional”*, ponencia en el marco del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, disponible en <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/matadiz.pdf>

CMC, GMC y el Parlamento del MERCOSUR (y su predecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta). Con el Parlamento realiza además reuniones de trabajo semestrales que constituyen un importante canal de comunicación intra-institucional siendo algunos de los temas de preocupación común los aspectos institucionales y el estado general del MERCOSUR⁴.

La lógica decisoria del consenso y la situación de parálisis del MERCOSUR llevaron a que la participación del FCES se concentrara principalmente en el seguimiento de la evolución del proceso de integración y en las relaciones externas, por ejemplo, las referidas a la cooperación con el Comité Económico y Social de la UE. Por otra parte, las centrales sindicales y empresariales tienen sus propios espacios de interacción con las respectivas centrales europeas a través de los cuales se trazan articulaciones más específicas y significativas para la lógica sectorial. Por su parte la sociedad civil ha seguido este camino. Baste mencionar los Encuentros de la sociedad civil organizada UE - América Latina y el Caribe (UE-ALC), el último de ellos realizado en Madrid en el mes de mayo del corriente año y que ha incluido entre sus participantes a representantes del FCES. La conformación de estos espacios “*extra zona*” señalan lógicas de articulación complejas entre lo nacional, regional y lo transregional y plantea dificultades en encontrar un equilibrio para efectivamente profundizar el ámbito regional⁵.

Cabe destacar además la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) a partir de las demandas que planteó la Red de Mercociudades al GMC en el año 2000 y que, además del CMC y el Parlamento del MERCOSUR, es la única instancia que puede potenciar la articulación de un espacio ciudadano (local, municipal) como parte del espacio ciudadano regional.

Me referiré seguidamente a la Red de Mercociudades, la cual surgió en ocasión del “Seminario del MERCOSUR” celebrado en Asunción el 7 de marzo de 1995 cuando los jefes de gobiernos municipales presentes firmaron la Declaración de Asunción. Una de las razones que llevaron a su creación fue la distancia existente entre los centros decisores y ejecutores de las medidas y resoluciones y el simple ciudadano, habitante de cualquiera de los principales centros urbanos.

⁴ Ver Bizzozero, Lincoln, op. cit.

⁵ Ver Bizzozero, Lincoln, op. cit.

La Red de Mercociudades ha desarrollado una intensa agenda desde 1995, habiendo congregado hasta la actualidad a 213 ciudades de los Estados parte del MERCOSUR y de Venezuela, Bolivia, Chile y Perú. Cuenta con diversas unidades temáticas (UT), cada una de ellas con sede en una de las ciudades integrantes de la Unidad. La UT de Desarrollo Social por ejemplo, a cargo de Montevideo, ha desarrollado las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, las dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales, entre otras. Ha propuesto además la elaboración de una Agenda Social en un esfuerzo regional para superar la pobreza y la discriminación, en el marco de políticas sociales integrales, con participación ciudadana. La propuesta apunta especialmente a que los gobiernos locales de las ciudades del MERCOSUR compartan y difundan sus experiencias y logros alcanzados para hacer frente, entre otros aspectos de la integración, a los desafíos que plantean la pobreza y la discriminación, con especial énfasis en la participación de la sociedad civil. Por otra parte, el Tratado constitutivo de la UNASUR dedica un artículo especial a la participación ciudadana en el proceso de integración (art. 18) estableciendo que deberá realizarse a través del diálogo e interacción pluralista de los diversos actores sociales, debiendo establecerse canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las distintas instancias de UNASUR. Los Estados deberán generar espacios para incentivar la discusión de diversos temas garantizando que las propuestas que presente la ciudadanía reciban una adecuada consideración y respuesta. Una vez más, el desafío es hacer realidad lo proclamado en la letra del Tratado. Valga lo resaltado en doctrina sobre la diplomacia de cumbres que caracteriza a nuestros procesos de integración regional. A pesar de que el proceso de cumbres tiende cada vez más a involucrar a diversos actores clave como el sector privado, la sociedad civil, la prensa, los organismos multilaterales, como por ejemplo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), ha recibido algunas críticas que ponen en duda su eficiencia y legitimidad. Algunos observadores aseguran que las cumbres suelen ser demasiado frecuentes. Otros señalan que el exceso de acuerdos dificulta su operacionalización y el seguimiento de los mismos, por lo cual señalan que los proyectos que

prometen suelen quedar “en letra muerta”⁶. Finalmente, se critica la falta de visibilidad de los procesos de cumbres. No obstante lo anterior, existe un consenso respecto a que es imperativo mejorar estos mecanismos de cooperación e integración internacional. Por último, si bien existe una tendencia a la apertura del proceso de cumbres a otros actores, aún hay mucho por realizar.

Quedan muchos temas sobre los cuales seguir reflexionando. Algunos de ellos son el rol del Parlamento del MERCOSUR, los progresos experimentados en el MERCOSUR en materia de educación (reconocimiento de títulos e intercambio estudiantil), seguridad social, salud, seguridad ciudadana, protección del medioambiente y la libre circulación de servicios, los desafíos pendientes como acciones para la cohesión social, el desarrollo del principio de subsidiariedad e implementación de mecanismos tales como el sistema de alerta temprana.

Finalizo mi intervención subrayando y recordando que en una comunidad de Estados republicanos la soberanía reside en los pueblos de esos Estados, del que emanan sus poderes, principio rector que proclama nuestro art. 33 de la Constitución Nacional y por ello a los mismos ciudadanos han de retornar los beneficios de nuestra integración regional.

María Celina Peinado

⁶ Ver Jarque Carlos M.; Ortiz, María Salvadora; Quenan, Carlos, “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”, Jarque Carlos M.; Ortiz, María Salvadora; Quenan, Carlos editores, Secretaría General Iberoamericana, 2009, p. 15.

Bibliografía consultada:

- Bizzozero, Lincoln, “La participación de los actores de la sociedad civil en el MERCOSUR: hacia una ciudadanía regional en el bloque?”, en Serbin, Andrés (comp.) “Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana”. Siglo Veintiuno Editores Argentina, - Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2003.
- Dreyzin de Klor, Adriana, “El Protocolo de Olivos”, presentado en el “Forum Brasil-Europa” organizado por la Fundación Honrad Adenauer y la Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 22-24 de noviembre de 2002 en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-22-foro-protocololivos.htm>
- Jarque Carlos M.; Ortiz, María Salvadora; Quenan, Carlos, “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”, Jarque Carlos M.; Ortiz, María Salvadora; Quenan, Carlos editores, Secretaría General Iberoamericana, 2009.
- Mata Diz, Jamile Bergamaschine. “La participación de los ciudadanos en el proceso de integración mercosureño: análisis del Foro Consultivo Económico y Social y las perspectivas de implementación de una agenda participativa subregional”, ponencia en el marco del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, disponible en <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/matadiz.pdf>
- Perotti, Alejandro Daniel, “Estructura institucional y Derecho en el Mercosur”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, año 6, N° 1, febrero 2002, ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina, págs. 63-137.
- Sepúlveda, Isidro. “La nueva geopolítica latinoamericana”. *Política Exterior*, Madrid, V. 21, N° 116, (marzo/abril 2007).