



Estado y Sociedad Civil

La participación ciudadana
en los procesos de integración
latinoamericanos

Elizabeth Theiler



ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS

Theiler, Elizabeth Beatriz

Estado y sociedad civil : la participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos . - 1a ed. - Villa María : Edivim, 2012.

262 p. ; 19 x 14 cm. - (Poliedros)

ISBN 978-987-1868-50-6

1. Ciudadanía. 2. Sociedad Civil. 3. Enseñanza Superior. I. Título

CDD 323.607 11

Fecha de catalogación: 17/04/2012



LIBRO
UNIVERSITARIO
ARGENTINO



Editor: ©Alejo Carbonell

Diseño: Lautaro Aguirre



Obra bajo Licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

CC BY-NC-ND

Esta licencia permite a Ud. sólo descargar la obra y compartirlas con otros usuarios siempre y cuando se indique el crédito de autor y editorial. No puede ser cambiada de forma alguna ni utilizarse con fines comerciales.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones publicadas por EDUVIM incumbe exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista ni del Director Editorial, ni del Consejo Editor u otra autoridad de la UNVM.

Estado y Sociedad Civil

La participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos

Elizabeth Theiler

Índice

Estado y sociedad civil	
<i>La participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos</i>	15
Parte I	
<i>Aportes teóricos acerca de la Participación Política de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR</i>	25
Capítulo I	
<i>Teorías y Paradigmas de Relaciones Internacionales</i>	27
Capítulo II	
<i>Integración regional y participación ciudadana.</i>	45
Capítulo III	
<i>Integración Regional y MERCOSUR</i>	65
Capítulo IV	
<i>Sociedad Civil y participación supranacional una respuesta tardía a una demanda anticipada</i>	95
Parte II	
<i>“Impresiones” y expresiones de la participación de la sociedad civil Argentina en el MERCOSUR</i>	123

Capítulo V	
<i>Consideraciones metodológicas</i>	125
Capítulo VI	
<i>Abordaje de la participación desde la visión de los actores</i>	
<i>Análisis de entrevistas</i>	135
Capítulo VII	
<i>Un recorrido sobre los documentos del MERCOSUR</i>	183
Conclusiones y Aportes	231
Bibliografía	249

A mi familia, que me regala cada día su apoyo.

Prólogo

En este trabajo, Elizabeth Theiler se propone explorar teórica y empíricamente los canales de participación formales otorgados a la sociedad civil en el proceso de integración del Mercosur. Más allá del rigor y precisión con los que dio respuesta a esta tarea, resulta un trabajo muy estimulante por su crítica a las carencias que se advierten en este tema y los interrogantes y propuestas que realiza.

Tales propuestas resultan académicamente relevantes en un contexto en el que el tema no ha sido tratado acabadamente, sino sólo a partir de desarrollos parciales. Por otra parte, los interrogantes que dan sentido a la exploración realizada por la autora hacen reflexionar sobre el espacio atribuido a la sociedad civil en el Mercosur.

El valor de este trabajo, se potencia, además, en tanto se orienta a realizar aportes y profundizaciones conceptuales sobre los mecanismos y canales de participación política de la sociedad civil, en el marco de la integración, buscando ampliar los marcos existentes en la teorías sobre el tema.

La indagación transcurre en dos momentos. El primero profundiza los aportes de la teoría de las Relaciones Internacionales, en el encuadre temporal histórico político del Mercosur, la segunda parte ya ahonda en la producción de conocimiento y en sus nuevas propuestas.

En ese marco se destacan los interrogantes sobre quienes y cuando definirán la participación de la sociedad civil, incluida como parte fundamental de la política supranacional, en el marco de una integración que no sólo contemple la efectivización de avances en las dimensiones económico-sociales, sino también la promoción de la participación ciudadana en su realización.

Para la autora esta tendencia se va consolidando luego de la experiencia de la primera década.

En definitiva, conceptos como sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía representan aportes relevantes para coadyuvar al proceso de integración; una vez más la autora reitera que la presencia de la sociedad, desde la deliberación en el proceso de integración es un requisito ineludible para alcanzar el reconocimiento de pertenencia al bloque.

Dra. María Susana Bonetto

Estado y sociedad civil

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANOS

Introducción

El fenómeno protagonizado por los movimientos sociales y su posterior profundización y redefinición: los denominados grupos de acción colectiva y la denominación de Tercer Sector –que abarca y trasciende a las anteriores– se constituyen en un punto de interés, tanto para los investigadores de la realidad social como para el común de la gente, que no deja de sorprenderse ante el despliegue de nuevas estrategias de supervivencia –en distintos órdenes del desarrollo humano– y también se pregunta por las razones, causas y consecuencias de estos desafíos que debe afrontar la sociedad civil.

En este momento que atraviesa Argentina, la creatividad, la solidaridad y las expresiones de intereses cotidianas reclaman a los especialistas de las Ciencias Sociales retroceder en el análisis para conocer y dimensionar estas manifestaciones, de acuerdo a las características que adquieren en este contexto.

Aquí, cabe salvar la diferencia en lo acontecido en Argentina respecto de otros países del mundo, luego de la interrupción de la democracia. Elizabeth Jelin¹ describe cómo, una vez restaurada la democracia a partir de 1983, comienza a organizarse la participación política partidaria en un primer momento y la manera en que los partidos respondían a las demandas, presiones y convoca-

¹ JELIN, E. y HERESCHBERG, E. (coords.), *Construir la democracia: Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.

torias de los movimientos sociales que vuelven a cobrar centralidad. Otro corte histórico se enmarca en la figura de Estado “Mínimo” que fue identificado desde la década del noventa por parte de análisis teóricos, reconociéndosele al período la oportunidad, en términos de coyuntura, para el resurgimiento de la sociedad civil.

Este desarrollo agrega un particular escenario que refiere al post neoliberalismo donde principalmente las corrientes teóricas no continuaron la descripción del fenómeno sociedad civil dejando presumir su agonía. De allí que se arriba a la premisa mediante la cual se sostiene que la sociedad civil se encuentra participando junto al estado en un acuerdo de intereses que representa la actualidad de los sectores en el plano político.

Ahora bien, los contextos de crisis profundas tornan oportuno el detenimiento a revisar la incidencia de fenómenos similares en el resto del mundo sobre la dinámica de acción emprendida por la sociedad civil en el MERCOSUR. Esto, sin desconocer la diferencia en relación a los objetivos que se persiguen en cada coyuntura; como tampoco se ignora que, desde su surgimiento atribuido a los años 1960 hasta la fecha, se han ido perfeccionando y readaptando estos canales de manifestación.

Una cuestión no menor radica en el auge del multilateralismo, la necesidad de demostrar transparencia y participación activa que, como dicen Tussie y Botto², ha teñido la década de los años 90.

El presente trabajo tiene por finalidad explorar teórica y empíricamente los canales de participación formales otorgados a la sociedad civil en el proceso integracionista –MERCOSUR– y las características de la participación política en las diferentes coyunturas nacionales e internacionales. Se considera como punto de partida que los actores impulsores de la integración reúnen a Estados preocupados, inicialmente, por motivos económicos y comerciales, más que democráticos.

Aspectos desarrollados en el marco de la presente tesis persiguen el objetivo de ubicar el espacio que han obtenido las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) argentinas de participación ciudadana, en su accionar e injerencia, sobre los procesos de regionalización. La indagación recorre categorías analíticas cualitativas, como indicadores cuantitativos que intentan describir

² BOTTO, M. y TUSSIE, D., “Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA”, en SERBIN, A. (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo*, Buenos Aires, Siglo XXI. 2003.

la participación del sector social en el MERCOSUR, desde 1991 hasta 2009.

Tomando diferentes paradigmas propuestos en Relaciones Internacionales y el disparador que ofrece Francesco Morata³ en su obra “La Comunidad Europea”, se amplía con el desarrollo de dimensiones teóricas que delimitan el tema, al tiempo que se invita al diálogo con la obra de Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero⁴, la cual describe la reubicación de la sociedad civil desde la experiencia del MERCOSUR.

Resulta obligatorio expresar que en el desarrollo de teorías, los diferentes procesos de integración encuentran vacíos insalvables que sólo son enmendados con relatos de acontecimientos que, sin embargo, aún no han podido consolidarse. Algo similar ocurre respecto de una asignatura con escaso abordaje teórico, como es la descripción del fenómeno de participación de los actores en el MERCOSUR; tema que ha tenido tratamiento en estudios con desarrollos parciales, en el análisis del comportamiento y participación de algunos agregados sociales, como es el caso de los empresarios y sindicatos y en la coordinación de la administración pública con distintos actores en la gestión de la política de integración, para posibilitar su fortalecimiento.

Los interrogantes que dan sentido a esta exploración sobre el tema, conducen a pensar en el espacio atribuido a la sociedad civil desde la génesis del proceso de organización de la integración y la comparación con los canales de comunicación y/o presión existentes en la actualidad, como el acceso a la toma de decisiones o, al menos, la capacidad de relacionarse, de asesorar o influir en quienes toman decisiones en el MERCOSUR.

Tales búsquedas fueron inscribiéndose en las ideas que se expresan sobre:

§ ¿Cómo se desarrolló la participación de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR, a la luz de los contextos

³ MORATA, F., *Teorías y Enfoques del Proceso de Integración en la U.E. Procesos, actores y política*, Ariel, Barcelona, 1998.

⁴ GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., “Mercosur: Mercado en Formación y Sociedad Civil en gestación”, *Rev. Archivos del Presente*, Año 3, N° 9, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Julio, Agosto y Septiembre de 1997.

BIZZOZERO, L., “Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto”, *Límites y perspectivas del ajuste institucional*, Caracas, Nueva Sociedad N° 194, 2004.

internacionales y de las coyunturas políticas nacionales desde los inicios?

§ ¿Qué canales institucionales se fueron creando desde la estructura del MERCOSUR para fomentar la participación política de la sociedad civil? ¿Qué características adquirió la participación política de la sociedad civil dentro del MERCOSUR en las diferentes coyunturas políticas internacionales? ¿Qué visión de la relación histórica tienen los actores implicados?

Aunque 1991 - 2009, marca un período extenso de tiempo, es preciso resaltar la consecución de acontecimientos que dan cuenta de una modificación institucional del MERCOSUR hacia el campo de lo político-participativo. Cabe aclarar que se considera la obtención de este espacio participativo formal, al lugar otorgado desde los estatutos creadores y “normalizadores” del MERCOSUR a la expresión del sector social en los procesos de integración. Al mismo tiempo, los diferentes modelos de gobierno representan coyunturas y espacios proporcionalmente diferenciales para la sociedad civil en términos de participación.

El actual contexto global va de la mano de un sinnúmero de efectos y consecuencias sinérgicas sobre la configuración de una nueva sociedad de iguales desiguales. El análisis, que bien puede hacerse al interior de un Estado, puede extenderse a la singular realidad que esos mismos Estados viven hacia afuera. Las implicancias en términos de nacionalismo, identidad, pertenencia y otros tantos fenómenos, no son motivo de análisis en el presente desarrollo. Mas bien, la idea de este estudio se funda en la importancia que han adquirido las ONG's en el plano internacional, tal como paralelamente se diera hacia el interior de sus países de origen, por lo que se considera la situación presentada en la provincia de Santa Fe a partir de la creación de una estructura funcional al proceso de integración transnacional.

Entonces, por la minimización de la figura de Estado y, por la reducción de las fronteras entre éstos, es oportuno afirmar que, por una doble vía, el escenario se ha presentado como óptimo para el desarrollo de este tipo de organizaciones que, surgiendo desde abajo hacia arriba, intervienen en la arena de lo político.

El recorte temporal del presente estudio se comprende a través de importantes cortes históricos-políticos que se reflejan al

interior del período analizado. De este modo, puede diferenciarse una realidad política de los países miembro para su creación, una realidad propia del inicio de siglo y otra situación, fundamentalmente política, para el actual predominio de gobiernos de base nacionalista. En cada oportunidad, la posibilidad de participación es radicalmente diferencial, pese a que pueda sostenerse que en ningún momento la sociedad civil tuvo real incidencia en la toma de decisiones sobre la política de integración, así como tampoco pudo influir cabalmente en la mitigación del impacto social de las diferencias económicas y productivas de los países representados.

Este surgir desde abajo hacia arriba merece un especial detenimiento, aunque resumido, donde la actual y debilitada credibilidad política de los gobiernos de los países de América Latina propiciaron también la aparición de “representantes” de la democracia erigidos desde las bases.

No obstante, la relevancia del estudio puede aducirse a la necesidad, hoy reconocida, de obtener un consenso multilateral a la hora de promover procesos integrales de integración con vistas a largo plazo y tratando de traspasar las barreras de las relaciones entre países, basadas prioritariamente en aspectos económico-comerciales.

¿Por qué la sociedad civil?

¿No es allí donde se encuentran las respuestas a la opinión pública en general? ¿No es allí donde todas las esferas comparten el aspecto singular de sus miembros?

¿No es allí donde los medios de comunicación todavía no encontraron muestras de corrupción para denunciar? ¿O no las buscan?

Desde los espacios académicos se funda la relevancia de este tipo de estudio en tanto la asunción de compromisos con la velocidad de los cambios sociales y la lentitud, aparente, de la comunidad científica para dar explicaciones de los mismos. En esa dirección, todo intento por arrojar luz en la comprensión de los fenómenos participativos y sus cambios etiológicos como las mutaciones de los grupos, en su estructura de personalidad como su batería de herramientas para funcionar en pos de sus objetivos,

refuerzan los intereses individuales de investigadores y se constituyen en demandas explícitas de las sociedades actuales.

El material de lectura disponible, redundante sobre aspectos políticos económicos y sólo se menciona a la sociedad civil desde el plano de la necesidad de un planteo (discursivo) democrático como futuro deseable.

La magnitud del problema es enfocada desde la realidad del MERCOSUR, aunque es un tema que engloba a los orígenes de la Comunidad Europea y ha comenzado a ser motivo de análisis, al tiempo que se hizo necesario contener la integración en el mundo de los diferentes actores para obtener resultados –principalmente expansionistas y de mercado– en el largo plazo.

La factibilidad de esta investigación se sostiene en el acceso a páginas de Internet que publican las diferentes ONG's con resultados de su accionar, espacios oficiales del MERCOSUR y la Cancillería Argentina, los documentos escritos sobre protocolos y actas del MERCOSUR; constituyéndose en información secundaria, como también la realización de entrevistas con miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina y ONG's vinculadas al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC).

Bajo este encuadre teórico metodológico pretende inscribirse el presente estudio, considerando al fenómeno de la participación multiactoral en el proceso de integración como una necesidad de los pueblos y los gobiernos.

Justifica este estudio, la necesidad de realizar un aporte y profundización conceptual sobre los mecanismos y canales de participación política de la sociedad civil en el plano internacional, anclado en el caso de la Sociedad Civil Argentina en el marco de la integración MERCOSUR.

Es recurrente identificar el crecimiento, al interior de los estados, de organizaciones no gubernamentales y debe considerarse este fenómeno en el plano internacional. Esto es, una vez establecidos los objetivos económicos de asociación entre países, surge la necesidad de sostener la política de los gobiernos, dando relevancia nacional a las decisiones. Pero, además del crecimiento cuantitativo, es preciso indagar sobre las características que asume esa relación que se establece entre los actores y su visualización de las experiencias participativas.

Al mismo tiempo, el auge de modelos interpretativos centrados en el afianzamiento de los Derechos Humanos, así como el ante-

cedente de la Unión Europea, que muestra claramente los efectos negativos de incluir de manera tardía la participación formal de las naciones en el proceso integracionista⁵, obligan a detener la mirada de investigadores en el caso MERCOSUR.

En este trabajo, la magnitud del problema es enfocada desde la realidad del MERCOSUR, aunque es un tema que se articula con los orígenes de la Unión Europea y ello en el presente ha comenzado a tener relevancia por la necesidad concreta de identificar y caracterizar canales de participación supranacionales.

Si bien existen trabajos que estudian el problema, lo incorporan desde la mirada sobre la realidad de la Unión Europea y otros, vinculados al estudio de la participación política internacional como el caso, entre otros, David Held⁶ en “La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita”; además, Wilson Campos⁷ aborda la problemática de la “Participación social en la integración social centroamericana”, y en producciones del CEFIR abordan la participación de la sociedad civil en los procesos de integración, desde aportes latinoamericanos que arrojan luz sobre el tema.

Este estudio pretende aportar una visión diacrónica que vincule participación política de la sociedad civil, canales y características de la participación según el escenario político de la coyuntura, abarcando una época de apogeo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en los tiempos de los gobiernos de base neoliberal y una fuerte presencia del Estado a partir de nuevas tendencias latinoamericanas de gobiernos más centralizados. En síntesis, este trabajo busca ampliar la perspectiva teórica y empírico-normativa de los marcos existentes de las teorías de la integración y de los nuevos actores en el escenario internacional y globalizado.

Por otra parte, este trabajo pretende convertirse en un instrumento para realizar un aporte que puede ser utilizado por las

⁵ Como es el caso de la obra de Francesco Morata, orientada a la Unión Europea y denominada: *Teorías y Enfoques del Proceso de Integración en la U.E. Procesos, actores y política*, Barcelona, Ariel, 1998.

⁶ HELD, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pág. 47.

⁷ CAMPOS, W., *Participación social en la integración social centroamericana. La ICIC*, en CEFIR, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*. Montevideo, 1998, pág. 255-268. CEFIR, *Integración regional y participación de la sociedad civil: documento final*, Montevideo, 1998.

ONG's que entre sus objetivos persiguen la participación política en la esfera internacional.

En relación a las consideraciones teórico-conceptuales, el estudio aborda trabajos sobre relaciones internacionales y participación ciudadana desde una concepción compleja del Estado que encuentra su principal apoyo en la línea de pensamiento del paradigma globalista, puntualmente, interesa destacarse desde la Teoría de la Interdependencia que, según la clasificación de Kepa Sodupe⁸, es una teoría en consolidación en el campo de las Relaciones Internacionales. Al mismo tiempo, para la década de 1990 se reconoce la vuelta, al menos en parte, del idealismo que también otorga espacio a la discusión del objeto de estudio. Sin desconocer la coexistencia con otras clasificaciones en materia de Relaciones Internacionales, se definen sintéticamente, algunas líneas de pensamiento necesarias para iluminar el objeto de estudio desarrollado en el presente trabajo.

La definición de conceptos como sociedad civil, participación ciudadana y Teoría de la Dependencia son necesarias para iniciar la delimitación conceptual y la descripción del contexto acerca de los aspectos esenciales de la antesala de los movimientos sociales con fuerza transnacional. Es a partir de las ideas relacionadas a la Teoría de la Dependencia⁹ que se reconoce una relación de tipo estructural y de coexistencia conflictiva entre países desarrollados y subdesarrollados.

La revisión de antecedentes y las entrevistas a informantes clave se orientaron a profundizar el acercamiento y lectura de la dimensión social en diferentes procesos de integración de la experiencia europea, andina y el caso propio del MERCOSUR. A ello, se agregaron aspectos referidos a la participación de la sociedad civil desde el diseño de políticas integracionistas, la creación de Foros de participación y los desafíos de la globalización.

En la actualidad, el MERCOSUR permite el surgimiento de nuevas formas de relacionarse para los países miembro que, en cierta medida se orientan a la superación de esa situación y, en ese marco se considera importante la participación de la sociedad

⁸ SODUPE, K., "El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social", *Revista de Estudios Políticos* México DF, Nueva Epoca, N° 75, 1998.

⁹ DOS SANTOS, T., *La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas*, Barcelona, Plaza Janes, 2002, pág. 17 – 24, 25.

civil, tomando como base los estudios realizados por Jorge Grandi¹⁰, Lincoln Bizzozero, Duarte, Fernández Suárez y Del Pino¹¹, y Anthony Giddens¹². Estos autores permiten recorrer dimensiones conceptuales, históricas, políticas, económicas e integracionistas del fenómeno objeto de estudio.

El recorte de tiempo establecido busca identificar el establecimiento de canales formales de participación multisectoriales desde el origen del proceso de integración abierta¹³ MERCOSUR, y la proyección y/o ampliación de ese espacio de interacción luego de quince años de consolidación del mismo.

Otra forma de reconocer, al menos teóricamente, el espacio cedido a la sociedad civil puede encontrarse en los cuerpos teóricos que dan lugar a la aparición y posterior relevancia de la participación de estos grupos en la consolidación de todo proceso que pretende realizarse bajo el consenso y el espíritu democrático.

Para descomponer las ideas y proposiciones que dan sentido a este estudio, se organiza su presentación a partir de dos partes: la primera contiene cuatro capítulos destinados a profundizar conceptualmente las Teorías de las Relaciones Internacionales, el encuadre temporal histórico político, el MERCOSUR como estructura, la realidad del proceso de integración, MERCOSUR como objeto de estudio y, la sociedad civil, como fenómeno y actor de participación política.

La segunda parte contiene tres capítulos dedicados a la producción de nuevo conocimiento: se presentan las líneas metodológicas, se refleja el tratamiento de los datos y posteriormente se arriba a las conclusiones y aportes a la disciplina de estudio.

Transversalmente, a lo largo de los diferentes apartados emerge la idea de participación política ciudadana argentina en el MERCOSUR, como un fenómeno hecho realidad, algo invisible pero constante.

¹⁰ GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., "Mercosur: 'Mercado en Formación y Sociedad Civil en gestación'", Revista *Papel Político*, N° 6, noviembre 1997, pág. 9 – 29.

¹¹ DUARTE, M., FERNÁNDEZ SUÁREZ, E. y DEL PINO DÍAZ, M., *Dinámica Política*. Córdoba, Galeón Editorial, 1998, Movimientos Sociales, pág. 113.

¹² GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza, 2001, pág. 67.

¹³ BOLOGNA, A., "La Agenda de América Latina", Cuadernos Política Exterior Argentina, Rosario, CERIR, *Docencia* N° 35. Octubre 1996.

Parte I

APORTES TEÓRICOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LA SOCIEDAD CIVIL ARGENTINA EN EL MERCOSUR

Capítulo I

TEORÍAS Y PARADIGMAS DE RELACIONES INTERNACIONALES

Las Relaciones Internacionales son aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que, en su génesis y su eficacia, no se agotan en el seno de una comunidad considerada como un todo haciendo referencia a la comunidad política (Estado), sino que trasciende sus límites. Truyol¹ parte de la noción de pluralidad de actores internacionales para su definición.

“¿El Estado ampliado?” Un lugar para la sociedad civil en las Relaciones Internacionales

A un actor internacional reconocido por Esther Barbé² lo constituye las fuerzas transnacionales. Amplía al Estado y los Estados asociados para incluir lo que Truyol³ llama “el pueblo internacional” o “el elemento democrático de la sociedad internacional”. Allí se registran los hechos que no parten de la iniciativa gubernamental sino privada y que, como actor internacional, influye en el sistema internacional al que pertenece.

Puede tratarse de una acción individual, puede formar parte de la opinión pública internacional, puede generar beneficios, y /o puede tener fines humanitarios, como el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Esas ONG poseen, generalmente, radicación y reconocimiento en una nación y su incidencia traspasa las fronteras, pese a ser

¹ TRUYOL Y SERRA, A., *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

² BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2001.

³ TRUYOL Y SERRA, A., *La teoría de las Relaciones Internacionales...*, Op. Cit.

reconocidas como entidades de derecho nacional. Sin embargo, la definición extraída del Consejo de Europa y trabajada por Marcel Merle, sostiene que las ONG's son asociaciones, fundaciones y otras instituciones privadas que cumplen con condiciones como:

- 1- Tener un fin no lucrativo de utilidad internacional.
- 2- Haber sido creadas por un acto derivado del derecho interno de una de las partes.
- 3- Ejercer una actividad efectiva en, por lo menos, dos Estados.
- 4- Poseer una sede estatutaria en el territorio de una de las partes y tener su sede real en el territorio de esta misma parte o de otra de las partes.

Este apartado introductorio tiene como objeto explicitar el reconocimiento que, desde las Teorías de las Relaciones Internacionales, se otorga al actor ONG (y sus variantes), más allá de los actores clásicos del sistema internacional. A partir de esta afirmación se plantea la teorización de las Relaciones Internacionales que darán sustento al presente capítulo.

Paradigmas en Relaciones Internacionales y participación ciudadana

El abordaje de esta concepción compleja del Estado, encuentra su principal apoyo en la línea de pensamiento que se sostiene desde el paradigma globalista, según clasificación de Kepa Sodupe⁴ y, más precisamente interesa destacarse desde la Teoría de la In-

⁴ SODUPE, K., "El estado actual de las...", Op. Cit. en AVENDAÑO MANELLI, C., *Relaciones estratégicas Comunicación internacional (El caso Chile)*, Villa María, Eduvim, 2008, pág. 30 – 33.

En la búsqueda de un marco de referencia científica para las relaciones internacionales Sodupe acuña la idea de Tomas Kuhn acerca de "paradigmas" proponiendo una distinción conceptual entre ambos y sustituyendo la fase pre-científica por su adhesión a la figura de *momentos de crisis en las Relaciones Internacionales*, en SODUPE, K., "El Estado Actual de las Relaciones Internacionales...", Op. Cit., pág. 183.

Además, cabe referir a diferentes teorías y enfoques en relación al desarrollo de las Relaciones Internacionales en el campo de las ideas, como lo hacen Mónica Salomón desde la expresión de una dinámica entre "Diálogo, disidencia y aproximaciones"; mientras que para Grasa Hernández el desarrollo ha sido lineal y poco convulsivo, observable desde los cambios que afectan a las disciplinas y que a su vez son de corte metateórico, normativo o metodológico debido a la creciente interdisciplinariedad.

terdependencia, teoría en consolidación en las Relaciones Internacionales. Al mismo tiempo, para la década de 1990 se reconoce la vuelta, al menos en parte, del idealismo que también otorga espacio a la discusión del objeto de estudio.

En materia de Relaciones Internacionales, a continuación se definen sintéticamente, algunas líneas de pensamiento necesarias para iluminar el fenómeno objeto de estudio desarrollado en el presente trabajo.

En cada una de ellas se identificarán las premisas en torno a:
1- la visión del mundo de cada enfoque; 2- los actores esenciales;
3- el objeto de las Relaciones Internacionales. Así:

§ *En el enfoque Estatocéntrico*: el mundo se presenta como un sistema de Estados con poder descentralizado que define un sistema internacional anárquico. La entidad política soberana es el Estado como actor decisivo de la política internacional.

El objeto de las Relaciones Internacionales se sitúa en el estudio de las causas de la guerra y las condiciones para alcanzar la paz y la seguridad de los Estados.

Este enfoque engloba los aportes de la filosofía política anteriores al Siglo XX como las corrientes idealistas, realistas y behavioritas.

§ *Corriente idealista*: como corriente que inicia el estudio de las Relaciones Internacionales, surgida en el marco de la primera posguerra, se propone transformar el sistema internacional a través de “analogías nacionales”.

Sus presupuestos son la armonía de intereses de los Estados, la fe en el progreso, la existencia de una justicia objetiva, y la creencia en la racionalidad y bondad humana, principalmente.

Se perfila la idea de crear organismos internacionales como organismos, más allá de la presencia del Estado y puede tomarse como un antecedente primogénito de lo que luego se realizaría a partir del enfoque globalista, en términos de participación de la sociedad civil y la relevancia adquirida por otros organismos distintos al Estado.

Su carácter insipiente, en cuanto a la discusión del ámbito perteneciente a las Relaciones Internacionales, inicia el camino hacia la formulación de propuestas de cómo debería ser el sistema de Estados.

§ Corriente *realista*: En lo que respecta a los canales de vinculación entre sociedades, sólo se reconoce la relación interestatal dentro de sus supuestos “normales”. Cuando se flexibiliza su supuesto de que los Estados actúan coherentemente, como unidades, se presentan las relaciones transgubernamentales y al flexibilizar su supuesto que mantiene que los Estados son las únicas entidades estamos frente a relaciones transnacionales.

Presupone que las relaciones entre Estados no son de amistad. Se tiende a evitar el surgimiento de una potencia, en tanto el costo de no alinearse puede ser muy alto. En este sentido, Tucídides⁵ sostenía, además, que tales alianzas son efímeras y van rotando en relación a intereses, tiempos y temas diferentes, a lo largo de la historia.

Otro elemento tiene que ver con que los Estados son las unidades del sistema internacional y estos Estados actúan como actores racionales y unificados en tanto lleva una única política en el exterior que podría adjudicarse al apego de la idea de seguridad nacional.

Se entiende también que el Estado representa las necesidades de las naciones y la forma de ampliarlo es en base a la obtención del máximo beneficio.

La lucha propia de los Estados por el poder y la paz, las guerras permanentes y los problemas de seguridad acuciantes, hacen prever un sistema de organismos internacionales con un papel secundario, periféricos a la política mundial.

Cabe aclarar que, siguiendo a John Vásquez⁶,

las hipótesis tradicionales que atribuyen a los estados la categoría de actores principales, cuando no únicos, implican también que el interés primordial de la política es la preservación de los estados y de sus instituciones así como del sistema interestados y de sus instituciones.

El incumplimiento de tales objetivos, por ejemplo, hicieron aumentar las cifras de criminalidad tanto interestados como intraestados por lo que merece una revisión de sus objetivos en términos de consecuencias empíricas.

⁵ TUCIDIDES Citado por SODUPE, K., “El estado actual de las...”, Op. Cit.

⁶ VÁSQUEZ, J. (comp.), *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos*, México DF, Limusa, 1994, pág. 129.

Es preciso destacar que el realista Raymond Aron⁷ realiza una crítica al exceso de racionalidad de los actores, en tanto sostiene que los que representan al Estado son humanos con pasiones y no son máquinas capaces de reproducir intereses. En su idea de progreso establece la posibilidad de cambio por parte de los países débiles.

Aún desde la tradición del pensamiento realista se inicia el estudio sobre fenómenos que interfieren en la relación pura Estado-Nación y la relación entre Estados nacionales a nivel de las Relaciones Internacionales. “Dentro de la escuela realista, la compleja interacción entre fuerzas internas y externas (de los Estados) permanece inexplorada”⁸.

Asimismo, esta corriente no ha dejado de lado completamente la figura de lo global como emergencia de la cooperación intergubernamental. El fenómeno globalidad trasciende los Estados individuales y las prácticas de grupos y comunidades llegan a todo el globo, impulsadas principalmente por los medios masivos de comunicación. Los autores que se destacan, en un comienzo, en el tratamiento de esta crisis del modelo explicativo de organismos estatales y la aparición de nuevos actores son, entre otros, Keohane⁹ en escritos realizados en 1983; Lake e Ikenberry¹⁰ en 1989, como también es el caso de Javier Uncetabarrenechea Larrabe¹¹ quien titula un apartado como: “El olvido: la incapacidad del realismo para explicar el caso europeo” cuando intenta dar cuenta de los procesos de integración en relación a las teorías de las Relaciones Internacionales.

§ Corriente *behaviorista*: sujeta a los presupuestos positivistas sostenidos desde el realismo por lo que no se en-

⁷ ARON, R., *Democracia y Totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 1968.

⁸ HELD, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pág. 47.

⁹ KEOHANE, R., “Theory of world politics: Structural realism and beyond”, en FINITER, A. (ed.), *Political science: The state of the discipline*, Washington DC, 1983, pág. 504.

¹⁰ LAKE, D. e IKENBERRY, J. citado por UNCETABARRENECHEA LARRABE, J., “La teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración: ¿Del olvido a la esperanza?” en BONETTO, M.; CASARIN, M.; PIÑERO, M. (eds.), *Escenarios y nuevas construcciones identitarias en América Latina*, Córdoba, UNC – CEA y UNVM, pág. 387- 388 - 389.

¹¹ UNCETABARRENECHEA LARRABE, J., “La teoría de las Relaciones Internacionales en el...”, Op. Cit., pág. 387 - 388 - 389.

cuentran mayores posibilidades de abordaje diferencial sobre el fenómeno que nos convoca.

Tiene una visión atomista del Estado. Su base sistémica aborda además al todo como sistema de acción y a su vez el Estado es otro sistema. Las Relaciones Internacionales son más que la suma de Estados. M. Kaplan¹² se interesa por los sistemas mundiales. Se aplican las ideas de turbulencia y equilibrio; éste último, que puede romperse y luego volver “naturalmente” a darse condiciones para recuperarlo.

La crítica al realismo apunta, principalmente, al énfasis puesto sobre las influencias más que regirse por base empírica. Es en esta línea el aporte al mejoramiento metodológico, más allá de su surgimiento como modelo paradigmático nuevo, es de carácter contestatario.

Uno de los abordajes críticos más audaces de esta corriente se hace sobre el sustento realista del Estado como “caja negra”.

§ En el *enfoque Globalista*: el mundo interdependiente con dependencias crecientes plantea la idea de relaciones de todo orden que superan los límites de los Estados hasta identificarse una sociedad mundial.

Se habla de dependencia mutua y la implicancia de costos recíprocos no idénticos y simétricos.

Las Relaciones Internacionales amplían el campo más allá del Estado alcanzando actores como organismos internacionales, compañías multinacionales y movimientos transnacionales de diferentes características.

Asimismo, dirigentes inscriptos en situaciones aún diferentes al capitalismo, han extendido a otros países los elementos, los métodos y mecanismos para establecer su hegemonía cultural e ideológica. En un plano práctico, puede verse su carácter instrumental desde el cual el fenómeno de la globalización trasciende esta descripción para incluir las nuevas formas de participación que se están gestando.

§ En el *enfoque Estructuralista*: la visión del mundo es la de un sistema económico integrado, en el que sus diferentes partes, regiones desarrolladas y subdesarrolladas, a las

¹² KAPLAN, M., “Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial”, en AA.VV., *Derecho Económico Internacional*, México DC, T.C.E., 1976, pág. 40.

que se asignan funciones económicas diferenciadas, están separadas por profundas desigualdades.

Los actores fundamentales de las Relaciones Internacionales (RRII) son las clases sociales y los movimientos revolucionarios; y los Estados como las relaciones Interestatales poseen inferior relevancia.

Su abordaje conceptual prioriza el análisis de las causas de la explotación y las condiciones para el logro de la igualdad en el mundo.

Presupone un mundo dividido por jerarquías, ordenado verticalmente, que traspasa las fronteras nacionales. Revela un carácter complejo y poco equitativo del sistema de clases, al tiempo que pone de manifiesto las pautas conforme a las cuales los países desarrollados reproducen formas políticas socioeconómicas características en los países subdesarrollados.

Si bien las teorías que se sustentan en este enfoque son contemporáneas y han acompañado el proceso de surgimiento e instalación de los nuevos modos de acción colectiva, es posible decir que en materia de participación del sector social aún quedan cuestiones por definir en el escenario internacional y a su vez, si este lugar permite una analogía con la idea de centralidad y periferia.

A su vez, se observa que organizaciones de la sociedad civil de Europa y Estados Unidos aplican medios y/o tácticas de acción colectivas para su participación, lo que no puede hallarse en experiencias pertenecientes a países latinoamericanos. Aquí cabe una distinción entre movimientos sociales tradicionales y nuevas formas de acción colectiva en América Latina. Los primeros establecieron estrategias de participación concordantes con las de sus pares internacionales (ej. Greenpeace) y, en esa medida, tuvieron un impacto equivalente en diferentes realidades políticas. Las nuevas formas de acción colectiva (por ejemplo los manifestantes ambientalistas argentinos en Entre Ríos), por su parte, ponen en juego estrategias de supervivencia extraídas del capital sociocultural de los pueblos profundizando las diferencias en el acceso a la participación dentro de los canales formales.

Específicamente en América Latina, les cabe una característica unificadora que tiene relación con los procesos militares. Esta situación acontecida en ellos, trajo aparejado un sometimiento y demora en la incorporación a nivel mundial en procesos de movi-

lización social, pero paradójicamente, provocó un impulso sobre algunas minorías en pos de la participación ciudadana.

Modelos de integración

A partir de la exploración sobre teorías y enfoques de diferentes procesos de integración resulta apropiado incluir una lectura teórica aplicada a la Unión Europea como antecedente válido para la interpretación del MERCOSUR.

Entre otros, Francesco Morata¹³ toma al proceso de integración europea como el caso de referencia haciendo la aclaración respecto de su carácter innovador en materia institucional y política. Los tres principales enfoques ligados a momentos históricos relevantes del proceso de integración europea son el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo y el federalismo.

Asimismo, se reconocen nuevas corrientes de pensamiento como consecuencia de las carencias que presentaban las explicaciones anteriores.

Funcionalismo y neofuncionalismo

El neofuncionalismo como adaptación de la teoría funcionalista sostenida por David Mitrany¹⁴ en los años cuarenta con su énfasis colocado en asegurar la paz mundial. Este autor proponía la transferencia de funciones propias de los Estados a organizaciones supranacionales lo que provocaría mayor interdependencia entre las partes y la disminución de probabilidades de recurrir a la guerra como medio de solución de conflictos. Tales instituciones serían limitadas en su poder en tanto sean capaces de satisfacer las necesidades de las poblaciones.

En suma, el funcionalismo se basa en dos presupuestos esenciales: la lógica expansiva de las interdependencias y el apoyo político de la ciudadanía a las nuevas organizaciones supranacionales funcionales¹⁵.

¹³ MORATA, F., *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del Proceso de Integración en la UE. Procesos, actores y política*, Barcelona, Ariel, 1998.

¹⁴ MITRANY, D., citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

¹⁵ TAYLOR (1990) citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

Aunque la creación de organismos no ha resuelto la creación de conflictos ni se puede visualizar la transferencia de lealtades populares en su favor.

El neofuncionalismo nace en los años cincuenta con autores norteamericanos como Ernest Haas y Leon Lindberg¹⁶, influenciados por el funcionalismo y en contraste con el pensamiento realista dominante. El neofuncionalismo emerge desde la teoría populista donde la legitimación del sistema político se obtiene mediante la interacción con los grupos de interés. Se trata de elites económicas y sociales trasladadas a escala supranacional.

Los neofuncionalistas se ocupan de explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser plenamente soberanos y se asocian a sus pares creando nuevos métodos de resolución de conflictos. El principal aporte teórico de esta corriente se relaciona con la incorporación del concepto EFECTO INDUCIDO (spillover), acuñado de la teoría económica y que da idea de efecto progresivo del proceso de integración a diferentes áreas luego de la decisión inicial de implementarlo (Integración progresiva).

A medida que distintos sectores se vieran beneficiados con la integración presionarían política y socialmente para flexibilizar las decisiones de los Estados a favor de dicha integración. Consecuentemente, la cooperación interestatal derivada de la integración funcional llevaría a una interdependencia mayor entre las distintas burocracias nacionales. Pone el acento en los grupos de interés y la burocracia comunitaria en el neofuncionalismo considera a los Estados como actores racionales unitarios, por lo que los procesos políticos internos pasaban a un segundo plano.

El intergubernamentalismo o neorrealistas

A mediados de los años sesenta entra en crisis el modelo explicativo propuesto por los neorrealistas, ante el aparente estancamiento del proceso de integración a raíz del Compromiso de Luxemburgo, retomando la presencia de la unanimidad en las decisiones.

¹⁶ Ibidem.

Los neorrealistas le reconocen su importancia a la presión de los grupos de interés en las decisiones referidas a sectores funcionales. Los procesos políticos internos son tomados en un primer plano de interés aunque no así los temas de alta política. Situación que se encuentra fielmente expresada en los hallazgos del presente trabajo y reflejada principalmente en el Capítulo VI.

El efecto inducido sólo podía verse desde lo económico y no así desde un marco político, aunque los neorrealistas insisten en que los éxitos económicos dentro del proceso contribuyen a afianzar el papel central de los Estados como garantes del bienestar de los ciudadanos.

Una crítica al neofuncionalismo es el abandono teórico al fenómeno de influencia de los contextos internacionales y al poderío militar y político alcanzado por Estados Unidos.

La explicación de los neorrealistas sitúa al Estado en el centro y lo relaciona con variables como el modelo de cooperación de los Estados miembro, los efectos del bipolarismo en Europa y estudia el comportamiento de los Estados miembro desde sus estrategias globales y no sólo comunitarias.

No puede perderse de vista que “Ni los Gobiernos actúan como representantes de intereses nacionales monolíticos, ni la Comunidad constituye una simple estructura a la que los Gobiernos pueden recurrir a su antojo cuando se encuentran incapaces de ofrecer respuestas internas a los problemas derivados de la interdependencia internacional”¹⁷.

Las reformulaciones (Enfoque Sincrético)

A partir de conceptos como interdependencia, políticas domésticas y régimen internacional es que, desde los años ochenta, comienzan a tejerse explicaciones desde una concepción pluralista, reconociendo la multiplicidad de intereses dejando de lado la figura de un Estado central como se manejaba teóricamente hasta el momento. Cada sistema nacional entendido desde su arena política contradictoria en la que actúan múltiples actores, intereses y procesos diferenciados. También se diluye la frontera entre “alta” política y políticas técnicas o no conflictivas sostenidas por los neorrealistas.

¹⁷ MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit., pág. 93.

Es preciso hacer una vuelta atrás para rescatar que el mundo del siglo XXI representó, para las ciencias sociales, la necesidad de ampliar su objeto de estudio desde la idea de globalidad y las nuevas formas no solo de interpretar a este fenómeno sino de explicar a los Estados individualmente bajo una nueva lógica de relacionarse¹⁸.

Aquí se da relevancia al contexto de globalización que enmarca el proceso como reconoce el papel autónomo a las organizaciones internacionales en tanto pueden definir intereses distintos de los Estados.

Desde los aportes teóricos del presente enfoque puede citarse a Putnam¹⁹, cuando reconoce la influencia que impone la interdependencia global a las políticas internas de los Estados miembro. Así, los actores nacionales se ven obligados a participar a nivel internacional para el desarrollo de sus funciones. Las organizaciones supraestatales tienen el rol de regular y relacionar los flujos de participantes, los problemas, las soluciones y las elecciones. Desde esta óptica, sostiene el autor, la distinción entre política interna y política externa desaparece.

Si entendemos a los gobiernos como intermediarios de los intereses de sus naciones y los comunitarios, algunos autores cercanos a las ideas noerrealistas han destacado el impacto de las políticas internas en el proceso de integración. Aspecto olvidado por los neofuncionalistas e intergubernamentalistas.

Los condicionamientos internos pueden tener dos vías de expresión según el presente desarrollo conceptual: por un lado desde las estructuras internas de la comunidad (gobiernos, parlamentos, lobbies, gobiernos regionales, etc.) y por otro, mediante las distintas actitudes expresadas con respecto a la Comunidad (partidos, burocracias, elecciones, etc.).

La tesis de las políticas domésticas mantiene que el proceso de integración es el resultado de los procesos políticos internos que se sostiene en tanto los sistemas nacionales resultan la base de la comunidad (los Estados deciden los niveles apropiados para actuar); cada sistema es distinto en sus divisiones internas, sus estructuras y en la formación del consenso y también en la de-

¹⁸ WALLERSTEIN, I., *Abrir las Ciencias Sociales*, Madrid, Siglo XXI, 1999. Comentado en el Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales.

¹⁹ Citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit. pág. 94.

mostración de que regularmente los gobiernos actúan como “prisioneros” de los condicionantes internos e internacionales.

Desde la perspectiva de la elección racional concuerda con los postulados de los neorrealistas en el papel fundamental que le otorga a los Estados en la política internacional. En cambio, hay desacuerdo sobre las posibilidades de cooperación como el rol que ocupan las instituciones internacionales, aproximándose a los postulados del funcionalismo y el neofuncionalismo.

El neofuncionalismo revisado

El neofuncionalismo renovado se aleja de cualquier posición determinista en tanto considera que los efectos político-institucionales del mercado interior no serán automáticos, más bien se trata de un proceso abierto en el que influyen variables políticas y económicas.

El surgimiento de este pensamiento renovado responde a una coyuntura en la que crecen las presiones de los grandes grupos multinacionales sobre los gobiernos y también frente a la idea de culminación del mercado interno.

La interpretación intergubernamentalista de 1992

Dejando de lado la explicación exclusiva que tomara como centro de todo proceso a los intereses de los Estados surgen reformulaciones como el “institucionalismo intergubernamental”, el “intergubernamentalismo liberal” o la “negociación intergubernamental” como plantea Francesco Morata²⁰.

Moravcsik²¹ propone una interpretación del mercado interno que le otorga validez superior a las instituciones supranacionales como resultados y recursos necesarios de la negociación interestatal.

El citado autor enmarca dentro del “liberalismo intergubernamental” a la combinación de aspectos referidos a la política económica internacional, al análisis de las negociaciones y las bases de los regímenes internacionales para explicar las decisiones que produjeron el avance de la Unión Europea.

²⁰ MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

²¹ Citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

Esta orientación concluye en que la formación de las preferencias nacionales están condicionados por la interdependencia económica y, paralelamente, los resultados de las negociaciones responden al poder de cada gobierno como también a los intereses que surgen a partir de un análisis de costo-beneficio que incluye las variables: costos de transacciones y control de la política interna.

En lo que se refiere al papel de los demás actores y su incidencia en el proceso puede citarse también la idea en la que Morata²² ejemplifica que frente al activismo de los líderes nacionales las instituciones supranacionales adquieren un rol pasivo y el “déficit democrático” contribuye al éxito del proceso de integración.

Otro enfoque desde la misma perspectiva indicaría que las negociaciones dependen también de los acuerdos que se establezcan entre las elites nacionales e internacionales. En las reformulaciones más recientes aparecen en escena los realistas Keohane y Hoffmann quienes sostienen que la comunidad “es un experimento de soberanía mancomunada, no de transferencia de ésta de los Estados a las instituciones supranacionales”²³.

Los mismos autores reconocen que el efecto spillover no ocurre al azar sino que la evolución de la integración como proceso depende fundamentalmente de las negociaciones entre los grandes Estados miembro.

En síntesis, el análisis de las negociaciones no puede comprenderse sin una mirada sobre los condicionantes internos y viceversa.

El Federalismo

Ya desde el período de entreguerras es que el federalismo se constituye en un eje defensor y propulsor del proceso de integración. En ese contexto la figura del Estado Nación era asociada a la mala experiencia de Europa, como también era cierto que éstos no estaban dispuestos a renunciar a su soberanía y, en este sentido se ofrecía la alternativa de institucionalizar las relaciones particulares de los participantes en la vida política.

²² MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

²³ Citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit. pág. 99.

El sistema comunitario trazaba reglas y tejía instituciones en lo jurídico, político y económico. El principio de subsidiariedad es un claro ejemplo de esta idea federal en la que la distribución de competencias hace que los niveles superiores de gobierno intervengan cuando los inferiores no están en condiciones óptimas de hacerlo.

Otro ejemplo se enmarca en la política de cohesión económico-social pensada para disminuir las desigualdades regionales a través de la creación de fondos interterritoriales. Para este grupo de pensadores la comunidad se dirime entre la soberanía nacional y la integración supranacional, entre un régimen internacional y una federación²⁴.

El neoinstitucionalismo

Para esta corriente la conformación de la estructura institucional de un sistema define las identidades de los actores y sus capacidades de acción política. Se diferencian del institucionalismo tradicional en tanto este último se halla centrado en la descripción de la formalidad de las decisiones mientras que la nueva vertiente destaca las reglas y tradiciones decisorias atendiendo a los efectos de la cristalización y socialización de los procesos.

Siguiendo a Francesco Morata, a los neoinstitucionalistas los ocupan:

- § los niveles de institucionalización de las comunidades;
- § las estrategias políticas de los actores en pos de la optimización de recursos institucionales;
- § el nivel de eficiencia de los sistemas institucionales en las negociaciones y tomas de posición a partir de su capacidad de influencia y autonomía relativa.

Se destaca al fenómeno de despolitización de las decisiones en tanto los criterios técnicos suelen tener mayor influencia que los propios intereses estatales dentro de las negociaciones.

Los nuevos enfoques: redes de políticas y gobernación a varios niveles.

²⁴ MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

Ante la dificultad para comprender la naturaleza del proceso de integración van surgiendo nuevos modelos interpretativos como resultado de enfoques comparados que combinan elementos del federalismo con los procesos de formulación de políticas comunitarias.

Siguiendo a W. Wessels²⁵ el tipo de interacciones políticas y administrativas de la comunidad da cuenta de la idea de mancomunar sus soberanías y esfuerzos al estilo de un “federalismo cooperativo”. En este sentido se asemeja a los conceptos de Keohane y Hoffman²⁶ de red política que define a la comunidad que generan una arena de mediación entre intereses públicos y privados donde los actores manejan información y recursos suficientes para propiciarles resultados favorables donde la mediación se refiere a la posibilidad del consenso. Allí la distribución desigual de recursos entre los integrantes de la red determina la dependencia entre ellos. En este cuadro se diluye la capacidad decisoria liderada y clara. En esta mezcla híbrida de actores cada grupo presiona desde su disponibilidad de recursos para inclinar en su favor los resultados de las decisiones.

Es así como “red política” y “europeización” de las políticas públicas son otros conceptos que en este caso se contradicen con la idea de integración supranacional de los Estados parte. Aquí se intenta describir el grado de influencia de la comunidad sobre la definición de intereses y recursos como el tipo de políticas públicas a definir y la futura estructura europea que se pretende alcanzar. En el presente estudio se trata de considerar a un centro de poder transnacional que contiene instituciones comunitarias e incide directamente sobre las instituciones de los Estados.

Mientras se desarrolla la citada integración cada grupo de actores pelea su espacio en busca de su maximización de beneficios y aquí resulta oportuno pensar en los países y grupos más rezagados. En esta dirección podría pensarse en una idea de contagio por lo que toda Europa pasaría a tener las mismas necesidades y formas de requerir soluciones.

Un nuevo enfoque empírico de los últimos años, denominada *multilevel governance* es opuesto al intergubernamentalismo y basado en la observación de la evolución del sistema europeo.

²⁵ Citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit.

²⁶ Ibidem, pág. 99.

Aquí la integración es entendida en el marco de un proceso de construcción donde el resultado es mayor a la suma de las individualidades de los Estados que dan como resultado una nueva entidad política compartida por diferentes niveles de gobierno como son el subnacional, nacional y supranacional. El papel del Estado Nación, según estos pensadores, ha dejado de ser el centro de la escena. Se considera a una multiplicidad de actores ejerciendo presión en la toma de decisiones y participando en la formulación de políticas.

Se propone un nuevo modelo de gobernación (más que de gobiernos) basado en tres tendencias según Francesco Morata²⁷:

- § la comunidad moviliza a actores interesados y abiertos a la idea del cambio en la gobernación;

- § es particularmente activa en las áreas políticas en las que la gobernación parece más plausible; y

- § sigue una estrategia tendiente a minimizar la oposición.

La producción del presente capítulo se encuentra atravesada conceptualmente a partir del análisis de la obra compilada por Atilio Borón²⁸ y la participación en jornadas con su participación que fueron realizadas en la Universidad Nacional de Villa María.

Por otra parte, y a modo de cierre o disparador del presente capítulo, es fundamental el aporte realizado desde la obra de Charles Zorgbibe²⁹, al decir que el cambio del Sistema Internacional, la caída del comunismo y del sistema bipolar han relanzado las controversias sobre el Paradigma de las Relaciones Internacionales. Ya no se puede explicar linealmente y simplemente la realidad geopolítica actual.

El autor refiere a la obra de Francis Fukuyama³⁰, cuando anuncia el fin de la historia tras el triunfo del modelo demócrata liberal y el fin de los enfrentamientos en sentido hegeliano, el ingreso a una sociedad tranquilizada. En su análisis el autor agrega

²⁷ MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op.Cit.

²⁸ BORÓN, A. y LECHINI, G. (comp.), *Política y Movimientos Sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.

²⁹ ZORGBIBE, C., "Historia de las Relaciones Internacionales", Tomo II. *Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Universidad, 2005.

³⁰ FUKUYAMA, F. citado por ZORGBIBE, C., "Historia de las Relaciones Internacionales", Op. Cit.

la reflexión de Henry Kissinger³¹ acerca del retorno parcial a un mundo clásico de Estados naciones que penalizaría a una potencia mesiánica como el caso de Estados Unidos, más cercana a una competencia ideológica como la reinante en la Guerra Fría que en un “tablero de diplomacia clásica”.

Incluyendo en este debate de ideas a Samuel Huntington³² dice “... la actividad de los Estados Nación será ordenada en constelaciones y en reagrupamientos que reflejarán las diferentes civilizaciones: será la era del choque de civilizaciones”.

Esta hipótesis del choque de civilizaciones conlleva alguna debilidad en tanto solo concibe a un sistema internacional que contiene al menos tres redes de relaciones articuladas: las relaciones político militares, las relaciones económicas (interdependientes y con penetración cultural) y el mundo desarrollado. Al decir del autor, este entrecruzamiento de intereses no necesariamente tenga que ver con enfrentamientos de fundamentalismos opuestos y allí el surgimiento de un nuevo paradigma explicativo se hace menos previsible en el marco de la globalización en la que conviven diferentes potencias con diferentes atributos de dicha potencialidad según se trate de países desarrollados o del tercer mundo.

³¹ KISSINGER, H. citado por ZORGBIBE, C., “Historia de las Relaciones Internacionales”, Op. Cit.

³² HUNTINGTON, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona - Buenos Aires- México DF, Paidós, 1997.

Capítulo II

INTEGRACIÓN REGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Contextualización político-sociológica y encuadre temporal

Este capítulo aborda un desarrollo impostergable del contexto de origen de la participación de la sociedad civil, a partir de un sistema internacional que se desvincula de la visión estatocéntrica y su redefinición en la década del noventa, hacia un sistema que amplía el espacio desde el reconocimiento de nuevos actores.

Además, y teniendo en cuenta que el presente estudio busca reconocer las relaciones de estos actores desde la Sociedad Civil Argentina, recorre la política exterior de este país desde el surgimiento del MERCOSUR como proceso de integración.

Estado de Bienestar como escenario

Comenzar el apartado desde el arribo a la idea de Estado de Bienestar responde a la necesidad de trazar una pequeña referencia histórica para adentrarnos a la coyuntura específica en que se dio origen al MERCOSUR en el apogeo del neoliberalismo propio de la década de los noventa.

Siguiendo a García Pelayo¹, desde lo político estatal, las finalidades del bienestar social, abarcan la distribución del presupuesto destinado a los servicios sociales, medibles cuantitativamente. Por su parte, el concepto de Estado Social incluye no solo aspectos

¹ GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1980.

del bienestar sino problemas generales del sistema estatal que en parte, pueden ser entendidos cualitativamente.

Entonces, la corrección por el Estado de las disfunciones provenientes de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética en términos de base fundacional del tipo de Estado, sino también una necesidad histórica de optar entre la revolución o la reforma social².

La solución no está, según Heller³, en renunciar al Estado de Derecho sino en dar a éste un nuevo sentido en el plano económico y social, tendiente a recuperar un equilibrio en la distribución de bienes.

La idea de Estado Social fue constitucionalizada por primera vez en 1949 por la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, y más tarde lo haría España en 1978.

El Estado Social se piensa para neutralizar las disfuncionalidades de un desarrollo económico y social no controlado y por ende irracional⁴.

Esta forma de Estado Social concibe al individuo y a la sociedad, como mutuamente implicadas y determinadas. La participación en la formación de la voluntad estatal debe ser perfeccionada con una participación en el producto nacional a través de un sistema de prestaciones sociales y con una participación en la democracia interna de las organizaciones y las empresas a través de métodos como el control obrero, la cogestión o la autogestión⁵. Aquí se evidencia la fuerte presencia del Estado en su carácter de controlador efectivo de los procesos participativos.

La caída de un modelo “esperanzador”. Crisis del Estado de Bienestar

Atendiendo a estas primeras conceptualizaciones y retomando el tema desde la perspectiva de Claus Offe, es preciso referir que el Estado de Bienestar ha desempeñado un rol pacificador de las democracias capitalistas avanzadas, para el período subsiguuien-

² BONETTO, S. y PIÑERO, M., *Las transformaciones del Estado*, Córdoba, Advocatus, 2001.

³ HELLER, H., *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1991.

⁴ GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1996, pág. 23.

⁵ Ibidem, pág. 23- 26.

te a la Segunda Guerra Mundial, solucionando políticamente los conflictos sociales. Esta pacificación se concreta a través de la responsabilidad que asume el Estado en asistir a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad mercantil. Uno de sus efectos fue la prosperidad económica sin precedentes que beneficia a todas las economías capitalistas avanzadas.

Además de los derechos del ciudadano, el Estado de Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos, tanto en la negociación colectiva, como en la formación de planes públicos.

Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y, de ese modo, ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más característico del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado. Se da un compromiso o acuerdo entre clases que es instituido políticamente.

El objetivo estratégico de la política económica keynesiana que se aplica para esta forma que adquiere el Estado, es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de Bienestar, es la protección de los afectados por los efectos colaterales de las sociedades industriales, como así también procurar un cierto grado de igualdad social⁶. Es esta combinación la que se impuso y tuvo lugar en gran parte del mundo (más acentuado en Europa y Argentina que en Estados Unidos, comparativamente) durante más de 30 años.

Se puede decir que el Estado de Bienestar es inefable y limita la visualización de la realidad social y política dentro de la clase obrera, presentándolas como aspectos separados de una misma dinámica con vínculos desdibujados.

Por otra parte, adhiriendo con el autor, esta forma de intervención burocrático, legal, y profesional que promueve el Estado de Bienestar, deja sin efecto la posibilidad del ciudadano de ayudarse a si mismo, sumado a que las necesidades de la clase obrera fueron desplazadas del ámbito de luchas de clases, al eliminar parte de los riesgos que resultan de tal relación.

⁶ OFFE, C., *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1992.

Iniciando el análisis del ocaso de esta concepción de Estado se atribuye, en parte, al cambio de situación que se inicia a partir de mediados de la década de 1960 marcados por la política de precios de la OPEP y la llegada al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Reagan en los Estados Unidos.

En el caso de América Latina, y en particular Argentina, este proceso de desaparición se da de modo diferencial atendiendo al contexto de gobiernos militares de la época. Hacia el interior de la sociedad se ve cómo el sector público improductivo pasa a ser una carga insostenible para el sector privado y cómo la clase media no puede soportar los costos de impuestos exagerados y la inflación⁷. Todo esto sin incluir la dimensión cultural vinculada al efecto reconocido sobre el capital social reciente que modificó las estrategias de la comunidad para enfrentar un cambio de reglas de juego que ahora se presentan basadas en la lógica de la incertidumbre y el “alejamiento” del Estado.

Muchos más son los factores que entran en juego si se pretende describir la caída del Estado de Bienestar, siguiendo a Claus Offe⁸. El cuestionamiento de este Estado, especialmente intervencionista y regulador del desarrollismo sudamericano, que se refleja en el debilitamiento de la capacidad de gobernabilidad, de control y de gestión sobre el ámbito de la economía y de lo social, ha deteriorado también su papel como organizador y regulador de la actividad económica (incluyendo su gestión clave para mantener el predominio de unos factores de la producción sobre otros). Este cuestionamiento podría ser considerado como el paso necesario hacia la configuración de un nuevo régimen de acumulación que –obviamente– prescindía del Estado, acabando así con la vinculación histórica entre Estado y mercado, que dominó los cinco siglos de expansión del capitalismo hasta nuestros días⁹.

En cambio, y al mismo tiempo, para Liliana Bonavita¹⁰, el llamado Tercer Sector, que surge a partir de la década de 1980 en la Argentina de la mano de los aportes de la doctrina liberal, ad-

⁷ CLAUS, O., *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid. Edición de John Keane, Alianza, 1988.

⁸ Ibidem.

⁹ BERNAL MEZA, R., “Los procesos de globalización: perspectivas y riesgos para América Latina”, en Revista *Contribuciones* N° 3, ponencia, 1998.

¹⁰ BONAVITA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, *El papel del Estado y la sociedad civil*, La Plata, UNLP, Año VII N° 10, San Justo, abril de 2003, pág. 139 - 152.

quiere espacio de acción desde su fuerte rol basado en la crítica y propuestas que protejan e incrementen las libertades y les permitan, a la sociedad civil, presentar sus propios juicios para mejorar las condiciones de vida generales o de un grupo. Esta apreciación acerca la demostración del presente objeto de descubrimiento que persigue la tesis.

En los períodos de gobierno de los presidentes Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde se pueden identificar dos momentos: el del cambio de relaciones con la sociedad pero fundamentalmente propuesto desde la confiabilidad, y la protección por la modificación y transparencia propuesta por la administración pública y de gobierno. Esto no alcanzó para constituirse en un espacio de mayor participación para la sociedad civil sino una supresión o pretensión de los gobiernos de la retirada del tercer sector dada la figura de un Estado que no requería defensores de los derechos civiles.

Luego, con la crisis económica y la profundización de los índices de pobreza, la figura de las ONG's representan a los grupos paliativos de las políticas públicas desde los comedores y ayudas básicas a la sociedad. En esta etapa, al menos desde la exposición de los medios de comunicación, la actuación de tales organizaciones no se vio como grandilocuente, atento a que la crisis económica generalizada se llevaba las grandes planas de los medios de comunicación y el tiempo de discusión de los ciudadanos.

Con Eduardo Duhalde, la tarea se orientó a recuperar a la sociedad de la crisis y a la generación de planes sociales como Jefa y Jefe de hogares, planes familiares, pensiones no contributivas y acciones destinadas a paliar el hambre; todo lo cual dejó en un plano secundario a las ONG's que se ocupaban anteriormente de estos temas. En cambio, las organizaciones de base populares eran incluidas de manera masiva al accionar del gobierno, desde una faz integracionista de los subsectores sociales con la recaudación política absoluta del rédito político para el gobierno, como ideólogo y actor principal de las acciones sociales.

En el gobierno de Néstor Kirchner y posteriormente de Cristina Fernández, se mantienen y amplían los planes sociales y se exagera la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil. La bandera del oficialismo alzada en nombre de la defensa de los Derechos Humanos y la justicia social vuelve a reafirmar que el objeto de las ONG's, surgidas durante la década de los noventa,

eran patrimonio exclusivo y fundante de las políticas del gobierno nacional.

En ese período, las ONG's son convocadas a participar conjuntamente con el gobierno en demandas y luchas compartidas contra el sector productivo. Ejemplo de ello son las organizaciones de la Confederación General del Trabajo, la inclusión de las abuelas de Plaza de Mayo a su agenda, las rivalidades de los gremios de transportistas, entre otros ejemplos y donde el gobierno tomó posiciones respecto de las diferentes corrientes que se iban constituyendo al interior de los gremios y sindicatos.

No obstante ello, un interesante grupo de las organizaciones de la sociedad civil mantuvo sus objetivos por fuera del gobierno y se mantuvieron expectantes a la luz de los acontecimientos. Las organizaciones ocupadas de velar por la defensa de la transparencia de gobierno como Poder Ciudadano, entre tantas otras, mantuvieron su rol, pero ampliaron sus estrategias en otros países fundamentalmente europeos.

De regreso a la comparación que se puede especular respecto del Estado de Bienestar, las cuestiones sociales que quedan fuera de la órbita privada y pública son temas, al menos en el plano discursivo, que se adjudica el gobierno por lo que la sociedad civil, que sigue percibiendo la agudización creciente de sus problemas, posee una estructura participativa con alta representación por lo que aquellos que no pueden resolver sus problemas y deben alinearse a las estructuras clientelares preexistentes que son, muchas veces, administradas por sectores de la sociedad civil, como es el caso de las preselecciones de los destinatarios de los planes sociales que siguen surgiendo¹¹.

La relación del Estado con la sociedad civil

La transformación del Estado de Bienestar por las políticas de ajuste estructural, configura no sólo otro modelo estatal orientado por la concepción neoliberal del Estado "mínimo", sino también una profunda modificación de la sociedad generada por el industrialismo sustitutivo de la política de masas asociada al pasaje de la sociedad burocrática y a la del conocimiento e información. Estos

¹¹ Un ejemplo de ello es que el control y definición del Programa Remediar inserto en la Cartera del Ministerio de Salud de la Nación está a cargo de Caritas, Cruz Roja y otras organizaciones con fines similares.

cambios de la estructura social pueden verse en la reducción de la clase trabajadora junto al avance de la informalidad y del sector servicios; el surgimiento de nuevas formas de organización social vinculados a los movimientos sociales, ONG's, voluntariados, a una notoria declinación de la clase media, así como la aparición de nuevas formas de pobreza y a la aparición de nuevas élites¹².

Según García Delgado¹³, en términos políticos, el cambio implica un “renovado interés por la sociedad civil”. Ese interés tiene varias explicaciones, por un lado, en relación al establecimiento democrático generalizado de los últimos 20 años (Ej. Movimientos por Derechos Humanos). Por otro lado, ese interés se intensifica por la crisis del socialismo en las sociedades controladas por el Estado, y por el hecho de que, en sociedades más plurales, los nuevos movimientos sociales accionan en nombre de la sociedad civil.

El autor también expresa la distancia que adquiere la sociedad civil, tanto del Estado como del mercado. Podría asociarse a una ideología que protege la vida de asociaciones voluntarias y movimientos sociales autónomos y el crecimiento de un tercer sector de no ganancia y altruismo de la economía comprometido con la protección y la expresión de valores frente a la crisis del Estado de Bienestar¹⁴. Aquí resulta oportuno destacar que el carácter de estas asociaciones es totalmente residual y lo que indica su alcance fenoménico tiene que ver con su espontaneidad, con su magnitud, con su relevancia mundial y con la capacidad de convocatoria que adquieren.

Por último, y siguiendo al autor, se diría que otro ingrediente que trabaja a favor de la sociedad civil viene dado por el apoyo de organizaciones internacionales que, preocupadas por derechos intransferibles de la humanidad, fortalecen las iniciativas de grupos de participación, al tiempo que se produce un proceso de des-centralización por parte del Estado.

Este escenario no muestra al Estado en un extremo polar y a la sociedad civil toda, en el otro extremo o tal vez sometida. Esta última, crece en heterogeneidad pluralista pero, a la vez, desigual.

¹² GARCÍA DELGADO, D., *Estado-Nación y globalización*, Buenos Aires, Espasa Calpe / Ariel, 2000.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

El desprestigio del Estado y sus instituciones, como la pérdida de credibilidad de los partidos, y de los sindicatos, entre otros, refuerza el desarrollo de actores alternativos como los movimientos sociales y ONG's bajo la lógica del bien de uso por parte de la sociedad civil.

La centralidad que impedía la clara diferenciación entre sociedad - sistema político - Estado jugaba un rol importante en la constitución de los actores sociales, y una marcada influencia debilitadora de la idea de individuo. Quedan así desdibujadas las fronteras entre lo social y lo estatal. En Argentina, el paso a la sociedad civil como se presenta en la actualidad tuvo un tramo intermedio signado por la dictadura con una fuerte desestructuración de las redes sociales gremiales y políticas, de quiebre de las mediaciones y de los Derechos Humanos.

García Delgado¹⁵ sigue su análisis en el proceso de transición de la democracia en los '80, donde el radicalismo trabajó la idea de ciudadanía, una visión de Estado de derecho y de mediación por los partidos. Más adelante, con la irrupción del mercado, las privatizaciones y el neoliberalismo, reaparece la importancia del asociacionismo, del "capital social" y del voluntariado.

Esta sociedad se ve separada del Estado y del mercado, con autonomía de sus organizaciones y libertad de sus individuos, aunque, cada vez más fragmentada y desigual.

La retirada del Estado no solo puede ser analizada desde su anterior rol distributivo y desarrollista, sino también desde sus funciones indelegables como la justicia, la seguridad, la educación, la salud, la previsión social, y la seguridad social, entre otras. Desde el modelo liberal se promueve el fortalecimiento de la sociedad civil, aunque no se toma en cuenta su creciente desigualdad sumado al alejamiento del Estado como orientador del bien común.

Según García Delgado¹⁶, caben realizarse dos posibles interpretaciones de la sociedad civil, por un lado en relación con la configuración de sociedad pluralista (Teoría Liberal) y por otro, conceptualizada en términos del conflicto que se produce entre el sistema (económico y estatal) y el "mundo de la vida".

Entonces, la nueva configuración de la sociedad civil y del tercer sector se daría a partir de redes con organización no piramidal

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

independientes del Estado y las empresas con modalidad innovadora en el ámbito del “asociacionismo intermedio”.

El autor propone que “La sociedad civil estaría compuesta así de movimientos sociales, del tercer sector y de un neocomunitarismo de base que tiene fuerte tradición en la Argentina”¹⁷.

Para concluir esta primera revisión bibliográfica resulta oportuno indicar un nuevo concepto que se puede presentar a debate. Para Carlos Fuentes¹⁸ “en cierto modo, la sociedad civil es como los partidos políticos, que tienen un pie en la sociedad y otro en las instituciones”.

“La sociedad civil no sólo critica a las instituciones públicas y privadas: las enriquece, las contamina, ofrece soluciones alternativas”¹⁹. De allí la relevancia de incluir este tópico para el análisis del papel desempeñado en un proceso de integración que tiene su origen en contemporaneidad con el apogeo de la sociedad civil.

Política Exterior Argentina en materia de integración

El presente apartado incorpora a la conceptualización y al relato histórico la dimensión política que conlleva la decisión que refleja lo que somos hacia fuera, lo que se decide ser y lo que queremos ser.

Kaplan²⁰ diría: las fuerzas, procesos y fenómenos internacionales interactúan con los cambios en el interior de las sociedades dominadas. Los conflictos socio-políticos internos se proyectan hacia las luchas internacionales y se entrelazan con ellas. También es cierto que, en pos de situaciones de privilegio, la presión de algunos grupos internos afectan las relaciones armónicas entre naciones.

En la misma línea de pensamiento Sunkel postula:

... el sistema capitalista internacional contendría un núcleo central internacionalizado de actores de mayor o menor importancia relativa en cada país.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ FUENTES, C., Conferencia Magistral. Memoria: Hacia un nuevo contrato social para el Siglo XXI. Reunión: IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. 14 – 16 de septiembre de 1998. pág. 429.

¹⁹ Ibidem, pág. 429.

²⁰ KAPLAN, M., “Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial”, en AAVV., *Derecho económico internacional*, México DF, F.C.E., 1976, pág. 40.

Estos sectores comparten una cultura y un estilo de vida comunes, que se expresa en la lectura de los mismos libros, en ver las mismas películas y programas de televisión, en seguir la misma moda en el vestir, en estudiar las mismas cosas con idénticos textos, en organizar la vida familiar y social de manera similar, en amueblar las casas con los mismos estilos, en similares concepciones arquitectónicas de las viviendas y edificios y en el diseño del espacio suburbano en que residen²¹.

Del mismo modo, dirigentes –no necesariamente en situaciones abarcadas por el capitalismo– han extendido a otros países los elementos, los métodos y los mecanismos para establecer su hegemonía cultural e ideológica.

Evidentemente, el fenómeno de la globalización trasciende esta descripción para incluir las nuevas formas de participación que se están gestando.

POLÍTICA EXTERIOR DE LA PRESIDENCIA DEL DR. RAÚL ALFONSÍN

Posicionarse en el momento del retorno a la democracia implica realizar un análisis extendido al menos desde 1983 hasta 1985 inicialmente como también la antesala de la década de 1990 que se constituye en objeto de análisis en el presente estudio.

En ese tiempo, Ezequiel Reficco²² distingue tres etapas: la búsqueda de la independencia, el giro realista y la búsqueda de la reconexión.

La primera idea hace referencia a una política exterior orientada a incrementar la independencia política y económica aumentando la autonomía interna. Lo segundo implica la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los derechos fundamentales; y el último eje corresponde a impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica.

En gran parte, el mencionado autor coincide, a lo largo de su desarrollo, con Alfredo Bologna²³ quien sostiene que la política

²¹ SUNKEL, O., *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, pág. 41.

²² REFICCO, E., "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", en <http://www.cidob.org/Publicaciones/Afers/reficco.html>.

²³ BOLOGNA, A., "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem", *Cuadernos de política exterior argentina*.

exterior del gobierno radical de 1983 a 1989 se caracterizó por dos momentos generales: el primero: “Universalista”, el segundo caracterizado por un claro giro “Realista”.

Desde lo económico se pretendía una política intervencionista complementando el modelo de sustitución de importaciones hasta el denominado giro realista que empieza a explicitarse desde los viajes del presidente a Estados Unidos en septiembre de 1984. Ya en relación con el mencionado país, América Latina y la Europa occidental, Argentina se había alineado con el resto de los deudores confiables.

Hasta aquí el radicalismo sostenía un país occidental, no aliado y en vías de desarrollo.

Los objetivos de la política exterior presentados inicialmente, al asumir la presidencia de la Nación el Dr. Raúl Ricardo Alfonsín fueron de base idealista y tienen su origen en la historia misma del Partido Radical, según el mismo presidente lo declaró. En ese sentido los pilares fueron: la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los Estados soberanos y la solidaridad latinoamericana²⁴.

Finalmente, estos objetivos fueron reactualizados al terminar la gestión del gobierno radical y fue dado a conocer en el seminario de autocrítica realizado en Buenos Aires en 1989. Así se concluye en que “...los objetivos básicos y permanentes de la política exterior del radicalismo son tres:

- § la defensa irrestricta de la independencia política,
- § la búsqueda permanente de la paz y
- § la promoción del desarrollo económico y social de nuestra patria²⁵.

Los supuestos idealistas del gobierno radical fueron al choque con la política norteamericana, ocupada principalmente por el desarme, la deuda externa y el conflicto centroamericano.

La relación entre la democracia argentina y los Estados Unidos se presentó en dos direcciones durante los primeros tiempos: hacia las “convergencias esenciales” y hacia los “disensos metodológicos”.

Serie Informes para proyectos de investigación, N° 2. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario, 1991.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Las primeras, califican a aquellos asuntos ideológico-políticos compartidos, como la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los derechos humanos, la libertad y la justicia social.

Las segundas, *incluyen* las divergencias prácticas –según Russell²⁶– existentes sobre los *medios* más adecuados para realizar o mantener en el mundo en desarrollo esos principios y valores. Este tipo de desencuentros fueron explicados desde la falta de criterio en la interpretación de los intereses de las partes involucradas y pudo haber conducido hacia decisiones desacertadas²⁷.

Por otra parte, según Russell²⁸

la diplomacia argentina realizó una serie de concesiones explícitas al realismo (...), adoptó una retórica menos altisonante y disminuyó en los hechos el nivel de los disensos metodológicos con los Estados Unidos en beneficio de las posturas sustentadas por la administración Reagan, especialmente en cuestiones económicas. Una de las manifestaciones más notorias del giro realista fue el énfasis puesto por el presidente Alfonsín en su propósito de superar la crisis e inestabilidad internas mediante la adopción de políticas más conservadoras. Los discursos del Presidente Alfonsín en Nueva York, Chicago y Houston, delinearon con precisión las metas económicas fundamentales del gobierno: lucha contra la inflación, reforma tributaria, saneamiento del sistema financiero, reducción del déficit fiscal, expansión del sector privado, aumento de las exportaciones y establecimiento de condiciones adecuadas para la captación de inversiones extranjeras²⁹.

Asimismo, esas no fueron las únicas causas ni los únicos indicadores del giro realista, aunque en el presente desarrollo no serán motivo de descripción, en tanto se pretende realizar un análisis más global de los hechos.

En 1983 la sociedad se encontraba marcada por las consecuencias de la llamada Guerra Sucia, la Guerra de Malvinas y los gobiernos de facto continuados sin participación popular alguna y que demandaba una regeneración democrática.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ RUSSELL, R. Citado por BOLOGNA, A., “Dos modelos de inserción de Argentina...”, Op. Cit.

²⁹ BOLOGNA, A., “Dos modelos de inserción de Argentina...”, Op. Cit.

Esta demanda fue captada por el líder radical, que desde un principio hizo de ella el eje de su discurso, en el que subrayó dos ideas: su concepción de la democracia real; opuesta a la meramente formal; como movilización y participación ciudadana continua y la necesidad de una ética de gobierno... la aspiración a constituirse en potencia moral³⁰.

POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DEL
DR. CARLOS MENEM

Trabajando desde lo expresado anteriormente se reflejará brevemente una comparación entre la política exterior aplicada en el período de gobierno radical y lo elaborado desde la propuesta Menemista.

Carlos Menem asume la presidencia en julio de 1989, en medio de variados rumores sobre lo que sería su política exterior. Ya no se trataba de ver a la Argentina como un país occidental, no alineado, en vías de desarrollo, sino que se redefine el concepto de occidentalidad dejando su connotación ético-cultural para tornarse política-económica. Occidentalidad y no alineamiento pasaron a ser conceptos incompatibles en el nuevo contexto.

El objetivo prioritario de la política pasó a ser la reconexión con el mundo, dejando de lado la idea de independencia, al tiempo que planteaba la revolución productiva de Carlos Menem.

En términos ideológicos, los sociólogos de la época comienzan a preguntarse por el derrumbe del nacional populismo como referente de la cultura política Argentina y en lo que respecta a la opinión pública puede verse como funcional a la política menemista.

El proceso de aprendizaje social que describe Roberto Russell³¹, reconoce dos lecciones: primero, la necesidad de concentrar esfuerzos en el plano interno, con una economía obligada a corregir desequilibrios y dispuesta a internacionalizarse; y segundo, la necesidad de adaptarse al sistema económico global, asumiendo reglas que se dirigen hacia el desarrollo. Estaríamos frente al fin del excepcionalismo argentino.

³⁰ REFICCO, E., "Política exterior y cultura política...", Op. Cit.

³¹ RUSSELL, R. Citado por BOLOGNA, A., "Dos modelos de inserción de Argentina...", Op. Cit.

En palabras de Ezequiel Reficco³² se podría decir que en 1983, al igual que en 1989, gobierno, oposición y sociedad buscaron, en el terreno de la política exterior, las mismas cosas. El consenso fue básico. Este cambio de la política está asociado a cambios internos sustancial y perdurable en la cultura política argentina a partir de sendas señales recibidas desde el entorno.

El cambio en la naturaleza de la competencia internacional estaba dado por un desvío de los ejes, fortalecidos por las naciones fuertes, dado que su énfasis había rotado desde su ampliación territorial y militar, hacia el engrandecimiento económico.

Desde aquí, el éxito se obtiene a partir del liderazgo industrial y científico, sin influir en las diferentes unidades estatales. Los límites de la ideología, en este período, dan cuenta de que las reglas del juego no son de izquierda ni de derecha, sino que son reglas de juego globales que hay que aceptar.

Desde la perspectiva latinoamericana, los teóricos de la Escuela de la Dependencia a través de Fernando Henrique Cardoso, se sostiene que existe una izquierda moderna que reconoce la existencia del mercado. Ha comprendido la dinámica de la sociedad civil y la tradición socialista³³.

Lo cierto es que el nuevo escenario dejó obsoletas las políticas defensivas de los Estados y, a su vez, otro elemento que ilustra la realidad de los años noventa, se relaciona al auge que adquiere el respeto por los Derechos Humanos, convirtiéndose en un accionar que legitima los regímenes políticos del globo.

Otro fenómeno relevante del momento referido tiene que ver con la pérdida del Estado en tanto deja de ser la única figura decisoria en el plano internacional, al aparecer en escena organismos intergubernamentales que, ayudados por la globalización, dan pie al surgimiento de organizaciones que defienden intereses de la sociedad civil y tienen relevancia internacional, como es el caso de los Foros de Participación Ciudadana del MERCOSUR.

POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE FERNANDO DE LA RÚA, EDUARDO DUHALDE Y NÉSTOR KIRCHNER

Brevemente, para nombrar este período de la política exterior argentina, más contemporánea y por lo tanto menos trabajada

³² REFICCO, E., "Política exterior y cultura política...", Op. Cit.

³³ Citado por REFICCO, E., "Política exterior y cultura política...", Op. Cit.

teóricamente, puede resumirse que durante el corto gobierno de Fernando De la Rúa, la política económica dejó de lado las demás políticas de Estado y el éxito se midió por la capacidad de mostrar transparencia hacia adentro y hacia fuera.

La política exterior debía promover el desarrollo económico y social según las palabras del canciller Rodríguez Gaivarini y poco se conoce acerca de los pasos transitados sobre la promoción de la participación política ciudadana. Lo destacado es que su política tiende a integrarse primeramente al plano sudamericano para luego hacerlo hacia el hemisferio. Con un modelo antiglobalización y anti-alanzas con organismos internacionales de financiamiento para desprenderse de la imagen del gobierno de Carlos Menem. Al mismo tiempo pudo verse el escaso esmero por fortalecer las instituciones del MERCOSUR a pesar de considerarlo como la opción estratégica³⁴.

Sin una política clara, perdieron el rumbo hacia las negociaciones internacionales y esto provocó aislamiento y desentendimiento con el exterior.

Con la llegada de Eduardo Duhalde, el corralito, la cesación de pagos y la fuerte crisis económica, la renegociación de la deuda externa no fue el único pilar desequilibrado de este período. Las empresas privadas que prestaban servicios en la Argentina también sintieron la pérdida de espacios y la imagen de Argentina hacia el exterior volvía a dejarnos en desventajas dentro del esquema regional.

Aquí, Carlos Ruckauf –como canciller– también expresó una defensa del internismo y el énfasis de la administración pública volvió a ser el económico, recurriendo al perfil bajo. La paralización económica replicó en paralización diplomática y se puede reconocer una meseta en este sentido³⁵.

También Eduardo Duhalde buscó en el MERCOSUR un aliado para paliar la crisis económica local y encontró apoyo del presidente Fernando H. Cardoso. Este presidente y luego con mayor intensidad lo hará Néstor Kirchner, plantean la idea de que se

³⁴ DIAMINT, R., “Diez años de política exterior Argentina: de Menem a Kirchner”, *Revista Colombia Internacional*, Buenos Aires, N° 56 – 57, junio 2003, versión electrónica en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/>

³⁵ Ibidem.

puede optar por un nuevo modelo de gobierno y Estado diferente al neoliberal.

El canciller con el que inicia la gestión Néstor Kirchner es Rafael Bielsa, quien colabora en reforzar la cooperación regional. Se separa de la política heredada y se define en la previsibilidad y confiabilidad.

Se defiende además, la idea del MERCOSUR aunque la amenaza constante de Estados Unidos y el ALCA ponen piedras en el camino. Néstor Kirchner muestra mejoras en las relaciones vecinales principalmente vinculadas a Brasil particularmente, al MERCOSUR en general, y Chile.

La Argentina reconocía, en el multilateralismo y en la efectiva vigencia del derecho internacional, la posibilidad de construir un orden más justo, racional y solidario. Los valores e intereses que conducían la política son "...la afirmación de la democracia y el respeto de los derechos humanos como valor esencial; el compromiso con la paz, la seguridad, el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la condena al narcotráfico y el terrorismo internacional"³⁶.

Uno de los puntos principales de la agenda fue la integración latinoamericana, en particular el MERCOSUR, visto como un proyecto político regional y de alianza estratégica, al que se debía profundizar su institucionalidad y ampliar la cantidad de sus miembros. Se lo trabajó desde el restablecimiento de su credibilidad como una política de Estado. Se reafirmó la lealtad Argentina a la alianza estratégica con Brasil, eje vertebral de la integración, ya que ambos países tomaban esta alianza para abrirse al mundo a través de negociaciones comerciales internacionales conjuntas. Se intentó trabajar en abrir los mercados de bienes, servicios y compras gubernamentales, para neutralizar "... los efectos de distorsión artificial de la competencia económica originada en políticas cambiarias, fiscales o sectoriales. En el que efectivamente se integren cadenas productivas orientadas a la exportación al mundo"³⁷.

Por su parte trabajó para lograr que el MERCOSUR fuese funcional a las reformas requeridas tanto económicas como socia-

³⁶ "La política exterior del Gobierno de Kirchner". Grupo de investigación eumednet (SEJ-309) Universidad de Málaga, publicación digital: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. <http://www.eumed.net/libros/2009a/495/Caracteristicas>.

³⁷ Ibidem.

les, para adquirir la dinámica de un conjunto principalmente en políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales externas, y también se establecieron pautas con el resto de los socios, para negociaciones comerciales internacionales con terceros países, otros bloques y organismos internacionales.

En el período de Néstor Kirchner, la posición argentina en materia de política exterior priorizó a la región en el MERCOSUR y en pos de una Unión Sudamericana, y una retórica desafiante con respecto a los Estados Unidos. Esta unidad, al menos en el plano discursivo, trasciende la barrera de lo meramente económico, no incide directamente en espacios de participación de la sociedad civil pero si recae en la unidad político-ideológica de ruptura con el neoliberalismo, la recuperación de los nacionalismos y regionalismos y la “defensa de los Derechos Humanos”. Este surgimiento de un nuevo bloque que se inicia junto a Hugo Chávez y Evo Morales como el acercamiento a Cuba, le dio centralidad a Argentina en el proceso de integración con fuerte protagonismo conciliador que buscó, de alguna manera, el apoyo de la opinión pública y la centroizquierda en general³⁸.

Por lo tanto, podemos decir que la principal estrategia utilizada por el gobierno es la mediática, es decir, en varios sentidos la política exterior estuvo subordinada a las necesidades de política interna. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner fue fundamental para construir el poder, e inducir a mejorar la seguridad y bienestar de la población.

POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ EN LO QUE HACE A INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La política de gobierno en materia de Relaciones Internacionales y política exterior se encuentra aún menos explorada teóricamente en temas como participación de la sociedad civil. Sin embargo, y para dar cobertura contextual a todo el período de estudio, es que se referirá a documentos oficiales y publicaciones en medios periodísticos a fin de ilustrar el actual desempeño de la Argentina en relación a la región y al mundo.

³⁸ Ibidem.

La primera cuestión que aflora desde la opinión cotidiana es la continuidad³⁹ de la política de Néstor Kirchner, aunque con mayor presencia global. Las reuniones diplomáticas han ampliado el número y ubicación geográfica de los aliados e interlocutores internacionales y una fuerte presencia en las reuniones de los organismos internacionales.

En lo que hace a integración, el nuevo siglo produjo unificación entre los países vecinos, dando lugar a la integración a través del MERCOSUR donde la cooperación económica, comercial y política debe ser el objetivo de todos los gobiernos. La incorporación de Venezuela como miembro del MERCOSUR abre una interesante variante al bloque continental, por las características de la economía venezolana (dependiente de la exportación de hidrocarburos) y de la política del gobierno de Hugo Chávez (antiimperialismo, acercamiento a la Cuba socialista y al Irán islámico)⁴⁰.

Una aproximación sociológica al objeto de estudio

En adelante, se desarrolla la dimensión social de la política exterior argentina en materia de participación de la sociedad civil.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

Para iniciar la descripción del contexto que relata los aspectos esenciales de la antesala de los movimientos sociales con fuerza transnacional, es preciso aludir a las teorías del desarrollo en términos de un camino añorado (para algunos autores), o impuesto (para otros) por los países subdesarrollados y el camino marcado a seguir para la obtención del éxito económico y social, a partir de la industrialización. Este cuadro de pensamiento tradicional

³⁹ Principalmente vinculado a que los diplomáticos se mantienen desde 2003 y reafirmando, entre otros aspectos, la política de derechos humanos (uno de los gestos más importantes en este sentido es la propuesta de crear una Comisión intergubernamental dentro del Mercosur y Unasur).

⁴⁰ FUNES, L. "La Política Exterior Argentina de cara al bicentenario. Perspectiva Sudamericana", *Revista Electrónica del Grupo de Análisis Político Internacional*. 2 de abril de 2009. <http://perspectivasudamericana.blogspot.com/2009/04/la-politica-exterior-argentina-de-cara.html> *Revista sobre Política Exterior en América del Sur*. Estadísticas, artículos, recursos, investigaciones en temas de Geopolítica, energía, conflictos sociales, diplomacia y estrategia en nuestra región. Creada por estudiantes y profesores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Wisconsin Whitewater University.

fue compartido por diferentes corrientes, en algunos aspectos, antagónicas en lo relacionado a las formas, modos y actores que entendían y serían los responsables del cambio.

Es oportuno aclarar que la abundancia de material al respecto se refiere, primordialmente, a las dimensiones económicas del fenómeno del desarrollo.

Según Theotonio Dos Santos⁴¹ en 1950, la teoría del desarrollo alcanza su apogeo con la obra de Walter Rostow⁴² donde, desde una mirada simplista que, enarbolada en la idea de prosperidad, reducía el análisis del futuro de los pueblos, basado en los años dorados del crecimiento económico norteamericano de la postguerra. Su enfoque despegaba desde la concepción de sociedad tradicional, que hoy se encuentra ampliada y diversificada, a partir de los movimientos de masas de 1968. El mismo Walter Rostow⁴³, posteriormente, continúa su desarrollo y revisión teórica, a partir de 1970.

Es a partir de las ideas relacionadas a la Teoría de la Dependencia que se reconoce una relación de tipo utilitaria y de coexistencia necesaria entre países desarrollados y subdesarrollados. El panorama aparece aquí como desalentador para aquellos “rezagados” en términos económicos, aunque no es el caso según este análisis para las temáticas referidas al plano social participativo de la sociedad civil a la que le cabe un rol fundamental que se ocupa de obtener y mantener ese espacio de participación.

Para América Latina se aduce el surgimiento de la teoría de la dependencia en la década de 1960, tratando de dar nuevas explicaciones al desarrollo socio-económico de la región iniciado desde 1930; cuando la crisis económica mundial modifica el escenario caracterizándose por la sustitución de productos industriales importados desde las potencias económicas para producir bienes nacionales.

La experiencia de incipiente industrialización de países dependientes y coloniales se convirtió en la base del modo de desarrollo que caracterizó la posguerra, asociándose al fenómeno de expansión del capital internacional, mediante las empresas multi-

⁴¹ DOS SANTOS, T., *La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas*, Plaza Janes, Barcelona, 2002. pág. 17.

⁴² ROSTOW, W., Citado por DOS SANTOS, T., *La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas*, Op. Cit., pág. 16 -17.

⁴³ Ibidem.

nacionales creadas desde 1940 a 1960 principalmente. Siguiendo a Theotonio Dos Santos⁴⁴ es evidente la muestra de una realidad en la que el subdesarrollo significa la falta de desarrollo. “Se abriría camino para comprender el desarrollo y el subdesarrollo como resultado histórico del desarrollo del capitalismo, como un sistema mundial que producía al mismo tiempo desarrollo y subdesarrollo”.

Es, principalmente, dentro de una de las ideas centrales que sostiene la escuela de la dependencia que se relaciona este trabajo: “...la dependencia no es sólo un fenómeno externo, sino que se manifiesta también bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política)”⁴⁵.

Otra manifestación de la teoría de la dependencia, fue evidenciada a partir de diferentes procesos de exclusión social, principalmente, en la década de 1980 como resultado de la concentración económica creciente y la desigualdad social.

Así, a nivel general, se describe el contexto global y en particular, la esfera inmediata que rodea al fenómeno de las ONG's en relación a la transformación del Estado de Bienestar por las políticas de ajuste estructural, configurando no sólo otro modelo estatal orientado por la concepción neoliberal del Estado “mínimo”, sino también una profunda modificación de la sociedad, generada por el industrialismo sustitutivo de la política de masas asociada al pasaje de la sociedad burocrática, a la del conocimiento e información. Estos cambios de la estructura social pueden verse, como ya se dijo, en la reducción de la clase trabajadora junto al avance de la informalidad y del sector servicios; el surgimiento de nuevas formas de organización social, vinculados a los movimientos sociales, ONG's, voluntariado, una notoria declinación de la clase media así como la aparición de nuevas formas de pobreza y la aparición de nuevas elites⁴⁶.

En el próximo capítulo se describe el MERCOSUR como fenómeno de integración regional y como objeto.

⁴⁴ Ibidem, pág. 25.

⁴⁵ Ibidem, pág. 25.

⁴⁶ GARCÍA DELGADO, D., *Estado-Nación y globalización*, Op. Cit.

Capítulo III

INTEGRACIÓN REGIONAL Y MERCOSUR

“El crecimiento de las instituciones regionales y globales es considerado nueva evidencia de la limitada capacidad del Estado para resolver de forma independiente sus problemas clave”¹.

Siguiendo a Held², el peligro inminente de la erosión de la hegemonía de las estructuras tradicionales en un contexto turbulento nos pone de frente a un análisis que conlleva, al menos, dos dimensiones: por un lado, es la vieja estructura de poder que va dejando de dar respuestas al objeto de su origen como a las consecuencias que provoca; y por otro lado, la proliferación de organismos que se generan paralelamente en el escenario internacional se constituyen en nuevas estructuras que disputan ese poder que poseen históricamente.

Como ya se ha dicho, la mundialización sigue siendo parcial porque los Estados son los que aún establecen reglamentaciones en diferentes campos por lo que en la actualidad encontramos un primer esbozo de sociedad civil transnacional. La emancipación individual no es suficiente para modificar los regímenes democráticos de los Estados como tampoco alcanzan a impedir la falta de transparencia de organismos públicos internacionales.

Asimismo, y en gran medida a partir de la experiencia europea, los Estados colocan crecientemente a la integración regional como eje de su inserción internacional. En el caso de América Latina, los proyectos de integración pueden rastrearse desde los orígenes de las naciones a partir de las declaraciones de independencia de los Estados coloniales. Las marchas y contramarchas

¹ HELD, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

² Ibidem.

intra - e internacionales de esos intentos de integración dan cuenta de la complejidad de factores que incidieron en el fracaso o estancamiento de los proyectos de integración. En tal sentido, el rol de la participación de la sociedad civil en la consolidación y desarrollo de la integración regional es un factor relevante que ha sido escasamente explorado, ya que los análisis suelen concentrarse en los condicionantes puramente políticos y económicos.

Integración Regional en Argentina

La Región Centro como fenómeno atendible y comparable

Según el presente desarrollo, resulta oportuno destacar la relación que existe en el reflejo de las individualidades internas de las naciones en el plano internacional. En tal sentido, el proyecto de creación y consolidación en un marco cooperativo y participativo de la denominada Región Centro en Argentina, constituye un ejemplo factible de análisis, a fin de ilustrar los intentos de integración subregional en el ámbito de los países latinoamericanos.

En el mes de agosto de 1998, los gobernadores de las provincias de Córdoba, Ramón Mestre y Santa Fe, Jorge Obeid, firmaban el Tratado de Integración Regional, al que luego adhirió Entre Ríos, mediante acta suscripta por el Gobernador Pedro Busti, el 6 de abril de 1999. A partir de la ratificación de los Tratados, en lo sucesivo, se deja lugar a la tendencia de crear regiones capaces de responder a las exigencias de un mundo transformado a partir de la globalización y exigiendo una alternativa en términos de productividad.

El impulso de la Región Centro responde a la creación de genuinas políticas de Estado de corte interjurisdiccional. Esta orientación se proyecta hacia la concertada reactivación de la economía, la mejora de la infraestructura, la educación, la salud, el “medio afianzamiento”³ de redes transregionales, garantizando una amplia participación de la sociedad y un creciente grado de profesionalismo.

En lo que hace específicamente al tema en cuestión, la sociedad civil envuelta en el proceso de regionalización, se plantea la

³ MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Boletín Informativo de la Región Centro*, Octubre de 2004.

participación de ésta en la intención de anticipar y promover tendencias de bienestar creciente, a fin de trasladar los beneficios de la regionalización hacia la ciudadanía, en su completa diversidad y heterogeneidad. Subyace la idea de resolver cuestiones que trasciendan los aspectos mercantiles para llegar a satisfacer, en forma equitativa y convergente, tanto expectativas como requerimientos de desarrollo.

La integración, tanto en lo internacional como interno, se verifica en Latinoamérica mientras se procura establecer, en sus países, un orden político democrático de estabilidad creciente. Para ello, se plantea la generación de canales de participación que permitan mejorar la representación de la ciudadanía y la provisión de bienes públicos.

En lo que respecta al rol de la sociedad civil en los procesos de integración, puede afirmarse que son numerosas las transformaciones que facilitaron la apertura de espacios y posibilidades de intervención en la generación y aplicación de políticas públicas en un escenario democrático y en una coyuntura definida bajo la idea de “nueva cultura política”, amparada o surgida a partir de un modelo descentralizado de Estado.

La Región Centro instituye esta participación en la creación del Consejo de la Sociedad Civil, partiendo de la preconcepción que establece que el debate y la creciente organización multiactoral mejora la formación del ciudadano y su responsabilidad que se integra de una manera más democrática en el proceso llevado adelante por el Estado. Por su parte, dicha participación asegura la convergencia de intereses y expectativas de los diferentes sectores, en el marco de la política integracionista. El avance de los grupos –organizados o no– de la sociedad civil han demostrado crecimiento cuali-cuantitativo en lo atinente a su alcance temático, grupos representados, desarrollo territorial, entre otros.

Ampliando lo expresado, desde la publicación de la Región Centro como Entidad, se expresa la idea de participación de los diferentes actores de la sociedad desde la oposición y la adherencia, entendiendo y reconociendo la posibilidad de manejar una matriz que presenta cuatro alternativas relacionales en el proceso de avance, en este caso, referido a la regionalización: Cooperación, Confrontación, Complementación y Cooptación.

Tras lo descrito y ante la incorporación de la sociedad civil organizada a los procesos de integración del MERCOSUR en un

marco amplio, y de la Región Centro en particular, éstos parten considerando necesario adherir a los siguientes presupuestos:

§ Rescatar el carácter ascendente de la integración: el desarrollo, de abajo hacia arriba.

§ Generar una intervención pluralista y de calidad: el proceso de regionalización requiere de un esfuerzo conceptual en su construcción, capaz de determinar la acción política hacia la integración, abriendo espacios y resolviendo institucionalmente mediante mecanismos horizontales de participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

§ Detectar expectativas y necesidades de urgente tratamiento; así como hacerlo de modo responsable, ni reaccionario, ni contestatario, intentando construir consenso, respetando las diferencias sectoriales y atendiendo a las perspectivas y prospectivas locales, nacionales y supranacionales.

Otro aspecto fundamental se relaciona con la construcción de redes amplias de organizaciones que aseguren la llegada a los intereses de las comunidades, en sentido amplio del término; al tiempo que promuevan una completa, profunda y plural cadena de operadores privados y públicos regionales, incrementando el “Capital Social” y mejorando la calidad de la densidad política del esquema y de la gestión intergubernamental integradora.

La integración en subregiones en el interior de la Argentina se ha incrementado. Al mismo tiempo, han continuado los procesos de integración en América Latina, aunque con escasa incorporación de las experiencias subnacionales de manera institucional al interior del MERCOSUR. Aún con una tendencia proclive al estancamiento del comercio interregional y de los procesos integradores en otros sectores, el Mercado Común del Sur continúa representando un proyecto de integración sudamericano con amplio potencial no sólo económico, sino también –y quizás fundamentalmente– político y social.

Acerca del MERCOSUR

La creación del MERCOSUR surgió, inicialmente, como una zona de libre comercio, estimulada por la liberalización arancelaria gradual, lineal y automática, acordada por sus cuatro Estados Parte (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay). Seguidamente se estableció la Unión Aduanera, con la incorporación del Arancel Externo Común (AEC) el 1º de enero de 1995. La puesta en vigencia del MERCOSUR respondió a una decisión de integrarse como bloque –siguiendo el principio de regionalismo abierto– por parte los países miembro, más que por responder a criterios de beneficios comerciales en la incipiente etapa de integración. La integración regional del MERCOSUR tiene la intención de constituirse como un resultado natural y necesario de un largo proceso de acercamiento entre los países de América del Sur.⁴ Los antecedentes relevantes del proceso de implementación del bloque pueden identificarse en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, su sucesión por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, y el proceso de integración entre Brasil y Argentina, iniciado con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, en 1986.

Por otra parte, el MERCOSUR reconoce, desde sus orígenes, la integración europea como modelo a seguir, constituyéndola en uno de los principales socios políticos y comerciales, a pesar de los desentendimientos mutuos a lo largo de la historia de este proyecto de integración en Sudamérica.

El instrumento jurídico fundacional y fundamental del MERCOSUR es el Tratado de Asunción, firmado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991. Como resultado de la utilización de los instrumentos previstos en el breve Tratado, cerca del 95% del comercio intra - MERCOSUR se realiza actualmente libre de barreras arancelarias, condición que debía alcanzar a la totalidad del comercio intrarregional hasta el año 2000. La Tarifa Externa Común (TEC) rige para gran parte del universo arancelario del MERCOSUR, y fue implementada a partir del día 1 de enero de 1995. En el 2006, concluía el período de convergen-

⁴ Para una revisión de los antecedentes históricos del Mercosur: ver en CARI & KAS, *“El Mercosur explicado”. Cuatro países y un mercado común*. Buenos Aires: PPC/Fraterna. 1997 y, Serbin Bartosh, A., *“El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”*, en AHUMADA, C. y CANCINO, A. (eds.), *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, CEJA, 2003.

cia ascendente o descendente de las tarifas nacionales que todavía se encuentran en régimen de excepción por no haber alcanzado a la totalidad del universo. Sin embargo, el MERCOSUR continúa siendo una unión aduanera imperfecta, ya que aún persisten listas de excepción a la TEC en áreas sensibles del comercio exterior, principalmente para los socios mayores⁵.

El objetivo del proceso de integración a partir del MERCOSUR se enmarca dentro del esquema clásico de integración económica: a partir de la creación de un área de libre comercio, se persigue en un segundo paso la consolidación de una unión aduanera, luego la constitución de un mercado común, en cuarto lugar la unión económica y, finalmente, la unión política⁶. El MERCOSUR ha completado, aunque en forma imperfecta, el segundo nivel y, al menos desde su denominación, persigue el tercer estadio. La formulación política del proyecto arroja otra proyección que permite afirmar que el MERCOSUR, al igual que la Unión Europea, se encamina a profundizar la integración hasta niveles de unión económica y política⁷. No obstante, se podría entender que el MERCOSUR responde a otros conceptos de integración y no necesariamente se encuadra en el esquema clásico, el cual se vincula a criterios estrictamente económicos⁸. En tal sentido, el análisis del rol que cumplen otros actores no puramente económicos en el ámbito del MERCOSUR puede arrojar indicadores para sustentar esta interpretación.

La primera etapa del proceso de integración estuvo caracterizada por los desacuerdos entre los países miembro en distintos sectores, en particular entre Argentina y Brasil. Como potencia regional, Brasil intentó posicionar su industria en el ámbito del MERCOSUR. Las discusiones en torno a productos sensibles como azúcar, automóviles y textiles, así como sectores estratégicos como las telecomunicaciones y la informática, dificultaron la consecución de objetivos en los plazos pautados. A fin de superar esas dificultades así como mejorar la internacionalización del blo-

⁵ Sobre las listas de excepción consultar en <http://www.mercosur.int/>.

⁶ Este modelo reconoce sus orígenes en la formulación efectuada por Bela Balassa en su *"Teoría de la Integración Económica"*. CFR. BALASSA, B., *The Theory of Economic Integration*, 3ra. Impr., London, Allen & Unwin, 1969.

⁷ Sobre los desafíos y objetivos del Mercosur, Cfr. VARELA, H., *La tarea de profundizar la integración. Panorama Mercosur*, 2003.

⁸ CFR. SALUDJIAN, A., *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2004.

que económico, los países miembro firmaron un acuerdo complementario en la ciudad brasileña de Ouro Preto.

El marco institucional original del MERCOSUR fue acordado en el Protocolo de Ouro Preto, firmado por los cuatro países fundadores en diciembre de 1994. El Protocolo reconoce la personalidad jurídica de derecho internacional del bloque, y le otorga competencia para negociar, en nombre propio, acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

Las actuales instituciones del MERCOSUR son:

- § Consejo del Mercado Común (CMC);
- § Grupo Mercado Común (GMC);
- § Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM);
- § Parlamento del MERCOSUR (PM), el cual reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta;
- § Foro Consultivo Económico y Social (FCES);
- § Secretaría del MERCOSUR (SM);
- § Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR);
- § Tribunal Administrativo - Laboral del MERCOSUR (TAL);
- § Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CMPED).

Los presidentes de los países miembro del MERCOSUR declararon en 1992 la vigencia de las instituciones democráticas como condición para la sustentabilidad y desarrollo del proceso de integración. Desde la creación del MERCOSUR los países miembro se preocuparon por el fortalecimiento del sistema democrático. Por esa razón incorporaron mediante el Protocolo de Ushuaia en 1998 la denominada “cláusula democrática”. A través de dicha cláusula los países del MERCOSUR se comprometieron a garantizar el mantenimiento del sistema democrático en la región⁹. De esta manera, los países miembro apoyan a las jóvenes democracias de la región y el proceso de integración gana en prestigio, confianza y credibilidad en la comunidad internacional.

⁹ Cfr. SECRETARÍA DEL MERCOSUR, *Instrumentos Fundacionales del Mercosur*, Montevideo, junio de 2007. [http:// www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

En el campo del trabajo, los países miembro legislaron a través de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998, en Río de Janeiro. Como estrategia dirigida a sostener la vida institucional y democrática, entendida desde la garantía a la inclusión de la ciudadanía en la participación, fue la superación de la comisión parlamentaria desde la creación del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005 con sede en Montevideo¹⁰. No obstante ello, esta institución se activa a partir del año 2007.

Otro marco de acción, lo constituye el Protocolo de Olivos que amplía la intervención en relación al sistema de controversias, dotando de una comisión permanente para la resolución de conflictos y dejando de lado los tribunales ad hoc. Se crea el tribunal permanente en el 2002 y entra en vigencia en el año 2004, con sede en Asunción.

En Capítulo IV se desarrollan los demás instrumentos que conforman la institucionalidad del MERCOSUR con motivo de realizar un análisis exhaustivo de los mismos.

Ahora bien, este proceso de integración es actualmente una realidad económica de dimensiones continentales, en tanto incluye una vasta extensión territorial, con una masa productiva y PIB competitivo con procesos de dimensiones similares como la Unión Europea, el NAFTA y las potencias asiáticas. Esto no significa que se puedan comparar en términos de oportunidades y distribución de la riqueza. El crecimiento inicial de este proceso de integración no sólo impactó en aspectos económicos sino que obtuvo una imagen exterior positiva como el bloque del sur¹¹.

A esta estructura formal del MERCOSUR, que se referencia mediante estos instrumentos mencionados y otros, que se omitieron por no tener pertinencia a los fines de este estudio, se le suman acciones que conforman una estructura de funcionamiento informal como la diplomacia llevada a cabo por los presidentes de los países miembro y sus ministros, quienes, si bien no siempre resuelven conflictos, permiten mantener un espacio de diálogo

¹⁰ Sobre los antecedentes a la creación del Mercosur ampliar con Konrad Adenauer Stiftung & Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (ed.) *Hacia el Parlamento del Mercosur*, Montevideo, KAS, 2004.

¹¹ Sobre una historia general del Mercosur ver FERRER, A., *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, 5° Edición, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

PEÑA, F., *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*, Buenos Aires, Eduntreff, 2003.

político que coadyuva a la unificación –en alguna medida– de las grandes diferencias que conspiran contra la unidad de objetivos, tanto comerciales como sociales.

En entrevistas a informantes clave (entre ellos el embajador Oscar Laborde) se obtiene que es aún muy fuerte la disparidad institucional a nivel supranacional dejando el predominio de las decisiones en manos de los países más activos como son Brasil y Argentina, respecto de Paraguay, Uruguay y posteriormente Venezuela. Esta diversidad es más evidente en la escasa correspondencia de las legislaciones nacionales a las del bloque así como la diferente capacidad de respuesta interna a las crisis económicas que se dieron desde 1999 en Brasil, 2001 en Argentina y la actual crisis financiera mundial¹².

A ello se suma una nueva amenaza en términos de fuerzas relativas en cuanto que las decisiones son inspiradas en supuestos políticos antes que basadas en las estructuras institucionales, lo que dejan notar con mayor evidencia las asimetrías intra e internacionales.

Aún más, la inclusión de Venezuela no sólo significa una redefinición geoestratégica, sino que rompe con la figura de regionalismo abierto.

El MERCOSUR se constituyó en uno de los principales polos de atracción de inversiones del mundo. Alguno de los motivos se vinculan con que alcanzó el desarrollo de una economía comparable a las fuertes del mundo y la principal reserva de recursos naturales del planeta (energía, minerales e hidroeléctricas). Su red de comunicaciones está muy desarrollada y pasa por un constante proceso de renovación. Más de dos millones de kilómetros de carreteras unen nuestras principales ciudades y nuestras poblaciones viajan utilizando más de seis mil aeropuertos.

En el seno del MERCOSUR se encuentra un sector industrial de los más importantes entre los países en vías de desarrollo. La tasa media de crecimiento, en el período 1991/98, del orden del 3.5%, es muy superior al promedio mundial y mantuvo un permanente crecimiento hasta la crisis financiera mundial. Sin embargo, otro indicador económico como el comercio intra-regional

¹² Sobre la influencia de actores internos y externos en el desarrollo del Mercosur ver FAZIO VENGOA, H., "El Mercosur entre las crisis y el ALCA", en AHUMADA, C. y CANCINO, A. (eds.) en *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, CEJA, 2003.

disminuyó sensiblemente en el período 2000/06¹³. De cualquier manera, el MERCOSUR continúa siendo un *global trader* y, como tal, tiene el mayor interés en mantener relaciones externas amplias y variadas, pese a la posición internista de Venezuela. Sus cuatro países miembro originales, en cambio, se propusieron mantener una inserción comercial global, sin privilegiar a uno o a otro país, con el objeto de asegurar un alcance de actuación mayor en el escenario internacional. Con el transcurso de los intercambios comerciales y las negociaciones puntuales se fueron notando, sin embargo, las diferencias de criterio e intereses entre los miembros, reflejo de los desequilibrios estructurales entre los países que forman parte del bloque¹⁴. Su balanza comercial se distribuye de forma equilibrada entre las diversas economías del mundo. En ese sentido, es natural que el MERCOSUR promueva los principios del regionalismo abierto, en la medida en que, originalmente, él fue concebido precisamente para aumentar y mejorar la inserción de sus países miembro en el mercado global.

La política exterior del MERCOSUR, llevó adelante iniciativas en los ámbitos latinoamericano, continental y extra continental, destacándose la negociación de acuerdos de libre comercio con los demás miembros de ALADI; el Acuerdo - Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial con la Unión Europea; así como negociaciones tendientes a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La ejecución de esta estrategia tuvo, empero, un desarrollo dispar. En el caso de ALADI, puede destacarse la asociación estratégica obtenida con los países de la Comunidad Andina. Producto de ese acercamiento, se incorporaron a los ya miembros asociados al MERCOSUR, Bolivia y Chile (1996), Perú (2003), las naciones de Colombia, Ecuador y Venezuela (2004). Venezuela solicitó, luego, la incorporación como miembro pleno, la cual se efectivizó en el año 2006, faltando aún la aprobación del parlamento paraguayo. Las negociaciones con la Unión Europea, con el fin de confluir en un Acuerdo de Libre Comercio transatlántico se suspendieron, debido principalmente a la disparidad de criterios entre el MER-

¹³ Consultas que se realizaron en publicaciones digitales de WTO/OMC; INTAL, 2006.

¹⁴ TOKATLIAN, J., "Sobre las asimetrías estructurales y los niveles de integración y cooperación", consultar: *La comunidad sudamericana. Archivos del presente*, 2005.

COSUR y la UE en temas sensibles como las garantías institucionales para la inversión extranjera en este lado del Atlántico y a las dificultades para derogar los subsidios agropecuarios en Europa¹⁵. Finalmente, el proyecto ALCA se suspendió en forma indefinida luego de la Cumbre de Presidentes Americanos en Mar del Plata (2005), en el marco de la conflictiva relación, por un lado, entre los presidentes sudamericanos, algunos de ellos abroquelados en el MERCOSUR y, por otro lado, el gobierno estadounidense de George W. Bush junto a socios latinoamericanos como México¹⁶.

Cada país, a su vez, posee una política exterior diferencial que responde a los intereses internos y logró, especialmente en temas político-democráticos, alguna cercanía en el actual contexto nacionalista de los países de América Latina. Ello no se refleja en cuestiones de estrategias comerciales.

Este proceso de alianza comercial propició la implantación de acciones en otros sectores, como educación, justicia, cultura, transportes, energía, medio ambiente y agricultura. Para ello, se firmaron varios acuerdos como el reconocimiento de títulos universitarios y la convalidación de diplomas y el establecimiento de protocolos de asistencia mutua en asuntos penales, la creación de un “sello cultural”¹⁷ y un espacio social.

El MERCOSUR Social es una estructura que se origina en el año 2001, se instauró con la firma de la Decisión N° 61/00 por parte de los Jefes de Estado de los miembros de pleno derecho del Bloque durante la XIXª Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC)¹⁸. Representa la primera iniciativa para la constitución de una instancia encargada de promover el desarrollo social en la región iniciada en 1997, desde la Secretaría de Desarrollo Social de Argentina para el desarrollo de políticas sociales y de lucha contra la pobreza.

¹⁵ Sobre las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea, Cfr. RUCHE, A., La política de cooperación Unión Europea y Mercosur”, *Revista ECSA-Argentina* (2), 2001.

¹⁶ Para la confrontación Mercosur y ALCA ampliar en: Pérez Toro, José. “Globalización y crisis financiera en Mercosur”. En: *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*. Ahumada, Consuelo y Cancino, Arturo (eds.). Bogotá, CEJA. 2003. Y FERRER, A., y JAGUARIBE, H., *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹⁷ Al respecto, ver Mercosur Cultural en www.mercosur.int/.

¹⁸ Ibid.

En diciembre de 2000, el CMC creó la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS) y el seguimiento de sus resultados se lleva a cabo desde el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR (FCCP), órgano vinculado al propio CMC. Desde el año 2005 se sistematizó el trabajo acumulado a través de la creación de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social, la cual estuvo hasta el año 2007 a cargo de la delegación del Paraguay con el objeto de sostener el proceso, reflexionar e intercambiar aspectos sociales relevantes entre los países miembro. Se ocupa además, de la elaboración de una Agenda Social para el MERCOSUR y la ejecución de un Plan Bienal de acción de la RMADS. En la actualidad la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social le compete a Uruguay, a través de su Ministerio de Desarrollo Social y los temas definidos oportunamente para la Agenda de Trabajo de MERCOSUR Social que fueron definidos, son: Juventud, Adulto Mayor, Seguridad Alimentaria, Economía Social, Infancia y Adolescencia. Hasta el momento se han confeccionado el Plan Bienal 2005 - 2007 desde Paraguay y el Plan Bienal 2007 - 2009 desde Uruguay, aprobándose la Declaración de Principios del MERCOSUR Social.

El MERCOSUR social se respalda en el Programa de Cohesión Social de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR, así como el comienzo de los trabajos en un proyecto común de economía social de frontera, dando continuidad al grupo de trabajo de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Social del MERCOSUR, cuyas líneas orientadoras se definieron junto a la creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR en diciembre de 2008 en la última reunión del Consejo de Mercado Común –máximo órgano ejecutivo del MERCOSUR– en Salvador de Bahía. En esta misma ocasión se definió la estructura y presupuesto para la puesta en funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR.

En la amplia bibliografía sobre el tema de regionalización y MERCOSUR, menos abundante es el desarrollo sobre este proceso en relación a la sociedad civil¹⁹. Igualmente, Adriana Dreyzin de Klor²⁰ amplía el debate, tratando de incluir que la asociación entre

¹⁹ Ver al respecto la bibliografía citada y trabajada en el Capítulo IV.

²⁰ DREYZIN DE KLOR, A. (et. al) *Integración como instrumento para la paz y el desarrollo: El modelo Mercosur*, Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2001, pág. 43 - 83.

Estados nacionales puede inclinarse sobre aspectos económicos, aunque el fenómeno de la integración puede asumir diferentes ámbitos. Además, desde una mirada mercantilista, se conoce el impacto sobre aspectos sociales asociados a las desigualdades en la distribución de riquezas que implica la regionalización, demás está decir que bien puede anticiparse a tales fenómenos desde una planificación de la regionalización orientada a alcanzar la paz y el desarrollo de sus Estados miembro.

La mirada economicista deja en manos de empresarios y gobiernos de turno la decisión que impactará en un futuro inmediato sobre la sociedad compleja. Además, la baja institucionalidad ha demostrado las falencias del Acuerdo en ocasión de conflictos comerciales o de otra índole que no han podido ser resueltas o lo han sido en forma insuficiente por las instituciones del MERCOSUR²¹.

Por otra parte, se plantea la necesidad de definir, para los países miembro, un proyecto nacional compatible con la esfera supranacional y que convoque a todos los sectores que forman parte de la sociedad. Esto conduce a establecer un paralelismo entre políticas focalizadas, universales y participativas en relación al proyecto de nación y supranación.

Participación de la sociedad civil en el MERCOSUR

Para vincular el escenario de la integración con la participación internacional es preciso referir a las experiencias integracionistas, a los actores, las coyunturas y los modelos interpretativos que perfilan una forma de ser de la sociedad civil en el MERCOSUR.

Aprender de los errores. Unión Europea - MERCOSUR

“Los procesos de integración regional están confrontados hacia fines del siglo XX, con la necesidad de procesar determinados debates y transformaciones sociales e institucionales que posibiliten encauzar los cambios que se produjeron en la esfera política y eco-

²¹ Como ejemplo de estas deficiencias vale mencionar el reciente conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de papeleras en la frontera entre ambos países.

*nómica, como consecuencia de la caída del Muro de Berlín y del acelerado proceso de globalización*²².

En este sentido, en Europa se necesitan de instancias que reformulen la dimensión política del proceso apoyando la legitimación de las instancias institucionales de la integración en la sociedad, aunque este déficit democrático que interviene en los procesos de integración también se identifica en América Latina. La aparición del proceso de globalización como base de la integración originó la participación de varios sectores de la sociedad a la vez que sumó a nuevos actores. El MERCOSUR, como proceso asociado a la globalización, ha subordinado sus debates y avances a los lineamientos económicos comerciales, en tanto estrategia de liberalización del comercio entre los países miembro, lo hizo priorizando el desarrollo de relaciones en el frente externo.

Se destacan los avances y complejización del proceso de integración como motores de la consolidación expresados en el cambio de percepciones de los gobernantes de los Estados parte. Esto significó, además, la discusión intrabloques de temas, hasta el momento pendientes, relacionados con la esfera político-económica, institucional, organizativa y socio-política. Dentro de ellas, se destaca para este trabajo el aspecto referido a la consolidación de las modalidades de participación de los actores para que puedan ejercer su voz y puedan canalizar en la esfera pública su potencial de recursos y capacidades y la definición de los lineamientos para incorporar a las sociedades en los debates regionales.

Permiso para participar

En lo que hace a la posición de los actores en el proceso de integración, el hecho de analizar su estructura, implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados Parte y su capacidad de trascender el nivel nacional de los actores y además en el nivel subregional. Estos dos niveles implican reconocer que la capacidad de influir internamente está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales de cada Estado. Así, la capacidad de trascender a nivel MERCOSUR

²² GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., "Mercosur: Mercado en Formación y Sociedad Civil en gestación", Revista *Papel Político* N° 6, Buenos Aires, noviembre 1997 (9 - 29).

está condicionada por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores.

En el proceso de integración del MERCOSUR se pueden definir, según Grandi y Bizzozero,²³ tres círculos con representación en el nivel interno y también en el subregional. El primer círculo está compuesto, a nivel nacional, por las dirigencias gubernamentales, la tecnoburocracia ministerial y los grupos empresariales y, se transforman a nivel subregional en cumbres presidenciales, las comisiones y comités; todos ellos ejerciendo su influencia. El segundo círculo se personifica por el Parlamento, los partidos políticos, las centrales sindicales, las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios, y las entidades subnacionales; principalmente a las ubicadas en zonas fronterizas. El tercer círculo de influencia se encuentra en las organizaciones sociales en general, entre las que se ubican a las Organizaciones No Gubernamentales, las fuerzas armadas, las entidades subnacionales más alejadas de la zona de frontera o del centro de poder decisor; las universidades, las elites culturales organizadas y los colegios profesionales.

Es importante destacar que estos círculos pueden revisarse, metodológicamente, al menos, en relación a dos ejes de referencia: haciendo alusión al nivel de actuación y al grado de influencia. A su vez, estos círculos pueden reubicarse desde una definición política en los decisores (gobierno y burocracia), los grupos de interés (cámaras, sindicatos y partidos políticos) y grupos de presión. En la instancia previa del proceso, no todos los círculos participan de igual manera. Desde los comienzos de la integración, la influencia viene desde el primer círculo, desde la formulación y negociaciones encarnadas en los gobiernos y tecnoburocracias.

Desde el segundo círculo, sólo los parlamentos estuvieron involucrados al inicio del proceso, no así los partidos políticos y bases sindicales, entre otros. En lo que hace al tercer grupo, no se encuentra vinculación específica que se remonte a la fase inicial de la integración (como tampoco en el proceso Europeo). Estos grupos demuestran participación creciente en el paso del MERCOSUR a la etapa de la Unión Aduanera.

²³ Ibidem.

Inclusión de nuevos actores

El regionalismo de los años noventa generó la necesidad de adaptar la diplomacia a circuitos de negociación de distintos niveles, la que anteriormente se ocupara de la estructura ministerial y de la representación diplomática tradicional. Los gobiernos de la región buscaron apoyatura académica y técnica, para impulsar debates e identificar opciones diferentes sobre los desafíos y temas de la agenda regional. Lo propio es que no existió un modelo único para hacer frente a las demandas propulsadas por los nuevos regionalismos. Esto sacó a la luz las diferentes tradiciones, recursos y posiciones de los diferentes países, lo que se traduce también en las negociaciones. La ampliación de relaciones que se generan con la inclusión de diferentes actores obliga a realizar reformas vinculadas a las competencias y representación sectorial, anteriormente de manera unívoca adjudicada a los Ministerios de Relaciones Internacionales. Los avances del proceso de integración fueron presentando la necesidad de responder a nuevas situaciones y dar contenido a las instancias planteadas por el MERCOSUR a los diferentes actores del segundo y tercer círculo.

La aprobación del protocolo de Ouro Preto dio lugar a la interacción entre cámaras y sindicatos de los diferentes países como también propulsó la solicitud de participación institucional a las diferentes organizaciones sociales. Concretamente, entre 1992 y 1993, las centrales sindicales pasan a una fase activa de debate con los gobiernos en tanto las políticas de desarrollo tenían incidencia directa en los niveles de empleo, se estimula el *dumping* social y las nuevas relaciones laborales no se condicen con los derechos adquiridos. Lo mismo ocurre a partir del libre intercambio de servicios donde, colegios profesionales y universidades toman cartas en el asunto.

Cambio de rumbo en el MERCOSUR

Desde la aceleración en la conformación de redes subregionales donde sirven de ejemplo las exigencias ambientales presentadas por ONG's de diferentes Estados se muestran las actitudes de los actores y los temas de debate:

...los asuntos en debate se remiten a las posibilidades intervencionistas del Estado en sus mediaciones vis - a - vis, los otros

socios y el frente externo, tanto en políticas regionales, económicas y comerciales, como de apoyo a la reconversión y a determinados sectores²⁴.

En términos de conclusión, los autores plantean la necesidad de un seguimiento y monitoreo del proceso para contrarrestar tendencias negativas en lo referido a las posibilidades de un mayor déficit democrático y social en crecimiento.

Un mapeo activo de los principales actores nacionales y subregionales coadyuvará a que el tejido intersectorial se afirme y el embrión de la sociedad civil en gestación del MERCOSUR se consolide²⁵.

Más adelante se abordará el crecimiento de la estructura formal del MERCOSUR para la inclusión participativa de la sociedad, más allá del plano político-comercial, como indicativo empírico de la incorporación de las ideas de base globalistas-estructuralistas. Esto no significa, a priori, que las diferentes gestiones hayan tomado como base las teorías de las Relaciones Internacionales para el desarrollo de su política de apertura. A su vez, se intenta relacionar dicha expansión con la influencia internacional mediante la cual generó una reacción o respuesta –probablemente impensada– por la que incorporó a su agenda temas que fueron tomando relevancia internacional y desde donde pretendía quedar incluido el debate.

Por su parte, hoy, la realidad regional propuesta por los países latinoamericanos ha cambiado el maquillaje en términos de “presencia” de los Estados en la defensa de las fronteras económicas y de la representación de temas que en la década de 1990 y hasta llegado el nuevo milenio parecían ser exclusivas de la esfera no estatal.

Podría presuponerse que, al menos en la instancia discursiva, el protagonismo buscado por los gobiernos de países como Argentina, Venezuela, Brasil (en un inicio de la gestión de Luiz da Silva) y Perú fundamentalmente; han intentado ocupar ese espacio desde gobiernos de base nacionalista y que además recuperan temas de alta significación afectiva para la opinión pública como los casos de la AMIA para Argentina, los Derechos Humanos en

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

común a todos los gobiernos, y la lucha contra el racismo y la defensa de los pueblos originarios principalmente para países centroamericanos como el recupero de la memoria en repudio a los gobiernos militares de facto. En ese escenario, está claro el cambio de realidad participativa para los diferentes actores que ocupará nuevas páginas en un futuro inmediato.

Cambio de rumbo y globalización

Entre los diferentes aportes teóricos que plantean la vinculación de los procesos de integración con la sociedad civil se destaca la obra de autores como Grandi y Bizzozero²⁶. Ambos, introducen una mirada política sobre el tema desde la impronta de la democracia como fenómeno y modelo de gobierno necesario para lograr la integralidad de un proceso de integración. En esa línea del análisis, los cambios hacia fines de siglo, sobre las formas políticas y económicas de resolver acuerdos y los hechos-efectos provocados por acontecimientos históricos –como el caso de la caída del muro de Berlín y el acelerado proceso de globalización– introducen nuevas incertidumbres sobre el rumbo de los procesos integracionistas.

El globalismo como proceso y las intenciones de regionalización en los años 90 por parte de los Estados Unidos, manejaron la impronta de incluir, al menos en el debate, a los partidos políticos de mayor participación en los diferentes sectores sociales. El MERCOSUR no escapa a esta gestación de nuevos deseos de regionalismo con una fuerte búsqueda de posicionamiento económico desde la figura de bloque con una incipiente propuesta de articulación de los diversos sectores sociales. El aporte de Grandi y Bizzozero²⁷ se sitúa en la investigación de la participación de los actores en el MERCOSUR, dando un paso adelante de los estudios enfocados en las apariciones de empresarios y sindicatos, como apoyo y fortalecimiento de los procesos de integración.

²⁶ Ibidem. “Mercosur: Mercado en formación y sociedad civil en gestación”, *Rev. Archivos del Presente*, Año 3, N° 9, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Julio, agosto y septiembre de 1997, pág. 113.

²⁷ GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., “Mercosur: Mercado en Formación y...”, Op. Cit.

En la misma línea del análisis, hace su aporte Marco Romero Cevallos²⁸, en referencia a la realidad de la Comunidad Andina. El análisis del que se vale la presente investigación rescata las dimensiones de exploración sobre las que se establece un paralelismo con la realidad del MERCOSUR. Así, el aspecto político, social, cultural y económico, como las relaciones entre los Estados y esos Estados con el mundo, son materia de análisis relevante para el actual desarrollo. A ello se suma la importancia que destaca sobre la participación de la sociedad civil, la dinámica de las instituciones democráticas en las diferentes esferas de toma de decisiones (nación, región, globalidad).

Esta propuesta teórica ofrece categorías para analizar las potencialidades de la integración andina –y el paralelismo MERCOSUR– desde la apuesta por el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil para superar el déficit participativo y democrático en los procesos de integración. Como en el caso del MERCOSUR, la Comunidad Andina parte de un acuerdo económico con apoyo de la opinión pública para traspasar tales fronteras, arribando a tópicos como salud, educación, ciencia, cultura, políticas laborales y sociales. La voluntad de ampliar el alcance de la integración, para este bloque, se dio en los primeros años posteriores a la firma del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, la participación, inicialmente, se da desde un plano retórico sin significativa trascendencia práctica.

Las propuestas de la sociedad civil

Desde la investigación realizada por Romero Cevallos²⁹, todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de promover la participación para consolidar los avances alcanzados y dinamizar el proceso de integración.

A ello se ofrece como respuesta la generación de un entorno político e institucional que estimule y allane esas relaciones y la implementación de políticas descentralizadoras en los países miembro, así como también el aporte de herramientas y formación para el desarrollo de propuestas surgidas desde la sociedad civil en los que participen los diferentes niveles de gobierno. Este

²⁸ ROMERO CEVALLOS, M., *Integración Andina y participación de la sociedad civil*, Quito, Universidad de Cuenca, ILDIS, 1999.

²⁹ Ibidem.

sentido de pertenencia demuestra una actitud madura, de democracias sólidas, con comunidades responsabilizadas de su devenir.

Otro espacio concreto de participación-reflexión dedicado a indagar acerca de la posibilidad de la sociedad civil para incidir en la toma de decisiones es la iniciativa pública SOMOS MERCOSUR³⁰. Surge en la presidencia pro t  pore de Uruguay en el bloque en el año 2005, y promueve involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios. Es otro programa de acciones sociales, políticas y culturales acordado entre los gobiernos y la sociedad civil organizada de los países miembro del MERCOSUR.

Ahora bien, más allá de los diversos programas y consejos citados, el marco legal que regule y garantice la participación de la sociedad civil en el proceso de integración permanece difuso, reduciéndose a escasas menciones de forma e intención en distintos protocolos que se analizarán en el Capítulo VII. En lo atinente a los espacios de participación que provee la Cancillería para vehiculizar la participación de la sociedad civil y, por constituirse en unidad de observación del presente estudio, a continuación se dedica un espacio para la descripción del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil como órgano máximo de institucionalización de dicha participación creado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina.

Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

Resulta interesante describir la estructura del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, en tanto estructura participativa que se constituye en un hito representativo de la visibilidad de la participación así como su “capacidad” para dar cuenta de la incidencia, o no, en el esquema de integración. Este apartado se dedica especialmente a trascender el plano económico y político de participación, describiendo los objetivos e instituciones participativas del MERCOSUR.

Según la publicación del sitio web del MERCOSUR, la participación social es fomentada en la Cancillería Argentina por la

³⁰ Ver en <http://www.somosmercosur.net/somos-mercosur>.

Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), creada en noviembre de 2003 en el ámbito de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR (SUBIE), con la intención de intensificar y promover el rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional. La REIPS coordina las actividades del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), que contribuye a generar un espacio de diálogo e intercambio de información entre las organizaciones sociales que lo integran, los distintos funcionarios que conducen la política exterior de nuestro país y los que pertenecen a las distintas estructuras del MERCOSUR. La SUBIE, a través de la REIPS, es la encargada de articular el Programa Regional Somos MERCOSUR³¹, que se propone involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional.

Esta iniciativa es desarrollada por tres instancias:

- 1- Los gobiernos regionales, a través de sus Puntos Focales.
- 2- Las instituciones del bloque, como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico y Social (FCES); y las Reuniones Especializadas de la Mujer, Comunicación, Cooperativas, Juventud y otras.
- 3- Las organizaciones sociales, asociaciones, entidades intermedias y redes regionales que llevan a cabo sus actividades en el MERCOSUR, como la Coordinadora de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Red Mercociudades, y la Asociación Latinoamericana de Pequeñas y Medianas Empresas (ALAMPYME), entre otras.

Por su parte, los roles y objetivos de la REIPS son: coordinar las actividades del CCSC, con el objetivo de generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, en vista a fortalecer los procesos de integración regional en el marco del MERCOSUR y de América Latina, en general. En este espacio se fomenta la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no guber-

³¹ Tal como se lo presentara, como estructura del Mercosur es un Programa Regional tomado desde el CCSC, en tanto es una iniciativa de articulación de gobiernos y organizaciones sociales que surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional, expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales.

naméntales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias con la intención de articular actividades y debates que permitan colaborar con el ejercicio de la política exterior de nuestro país.

Líneas de trabajo del CCSC

Su Coordinación General propone:

§ Un esquema de articulación entre Comisiones sobre ejes temáticos comunes que implique la construcción de ámbitos de discusión y debate.

§ La constitución de un espacio convocante y participativo con las organizaciones sociales integrantes del CCSC que abarque temáticas que atraviesan a la sociedad; políticas de Estado e iniciativas, tanto del Gobierno Nacional como temáticas del MERCOSUR. Estas actividades responderán a la multiplicidad de formas y estrategias de abordaje: talleres, debates, instancias de capacitación, entre otras.

§ Fortalecimiento de las relaciones, con áreas afines de los Gobiernos y/o Cancillerías de los países miembro y asociados del MERCOSUR.

§ Participación en las Reuniones Especializadas, en virtud a que ellas tienen una relación directa con varias de las Comisiones del CCSC y resultan prioritarias en el marco de nuestra estrategia de trabajo. Citamos: Comunicación, Juventud, Mujer, Cooperativas, entre otras.

§ Consolidación en la relación con los Puntos Focales del Programa Somos MERCOSUR y la incorporación del Punto Focal de Venezuela, lo cual acredita las instancias de encuentro y diseño de actividades en conjunto.

§ Articulación con los Ministerios y Áreas del Gobierno Argentino que estén abocados a la problemática del Mercado Común. Esta necesidad de ámbitos de discusión y planificación de acciones radica en planteos de diversas Comisiones del CCSC.

§ Consolidar el Área de Comunicación de la REIPS, para garantizar un mayor alcance y difusión de las actividades del CCSC.

§ Incrementar la relación con el Parlamento del MERCOSUR, en función de la elección para el año 2011 de los legisladores por el voto directo de los ciudadanos de los países miembro, y en la necesidad de construir una agenda con dicha estructura, fortaleciendo la relación de las Comisiones del CCSC con los legisladores argentinos.

§ Creación de los CCSC regionales, en el interior del país.

§ Formulación de criterios, estrategias y eventos para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en cada edición de la Cumbre Social del MERCOSUR.

§ Estimular la incorporación de nuevas expresiones de la Sociedad Civil, de organizaciones sociales, comunitarias e intermedias que expresan la nueva realidad social, económica y cultural del país.

Como proyección, se plantea la concreción de Consejos Consultivos u organismos similares en el resto de los países integrantes del MERCOSUR, verificando la importancia de la experiencia argentina y brasileña en la materia.

Nueva etapa del Consejo Consultivo

Las Comisiones que lo constituyen se vinculan a problemáticas como alimentación, ambiente, cambio climático, desarrollo sustentable; deportes recreación, educación física y tiempo libre; recursos naturales y sociedad; salud internacional; abogacía para el MERCOSUR; juventud e integración; afrodescendientes y africanos/as; discapacidad y tierra, vivienda y hábitat.

COMISIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIA

Ante la globalización neoliberal privatizadora de todos los ámbitos de la vida entre los que se incluye la agricultura y los recursos naturales, surge como una imperiosa necesidad, reivindicar el derecho de los pueblos a la soberanía alimentaria. Como tal, define su derecho a decidir sus propias políticas agrícolas y alimentarias, a proteger y a regular la producción y el comercio agrícola interior, con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible y garantizar su seguridad.

Frente a la ofensiva especulativa que ha hecho subir el precio de alimentos en todo el mundo y, sin depender de los condicionantes establecidos por el mercado, se priorizan los mercados locales y nacionales, fortaleciendo la producción agrícola familiar, colocando la producción alimentaria, la distribución y el consumo, sobre la base de la sustentabilidad social, económica y medioambiental.

Para esta comisión, alcanzar la Soberanía Alimentaria, requiere de una estrategia que rompa con las políticas agrícolas neoliberales impuestas por la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y con el sistema económico dominante, los cuales promueven un modelo totalmente insostenible.

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Pone particular interés en la vulnerabilidad del ambiente humano procurando la educación ambiental como herramienta insuperable, eficaz y perecedera, para que prevalezca la sensatez ante los dilemas ambientales. Procura además, la concientización de la población del MERCOSUR en todos sus niveles completando la percepción del desarrollo sustentable.

Con ello se detecta la calidad y falencias, induciendo acciones sustentables, entrecruzando los recursos y los habitantes de determinado ecosistema. Para esto, se presentan recomendaciones o sugerencias de alternancia y procedimientos acondicionados y ajustados a las variables principalmente dirigidas a corregir las emisiones de los gases del efecto invernadero y el no incremento del calentamiento global.

COMISIÓN DE DEPORTES, RECREACIÓN, EDUCACIÓN FÍSICA Y TIEMPO LIBRE

Declara:

§ La Educación Física, el Deporte y la Recreación, deben considerarse derechos sociales fundamentales para los pueblos del MERCOSUR, ya que aportan a la calidad de vida de la población y otorgan igualdad de oportunidades.

§ Institucionalizar un espacio permanente, de la Educación Física, el Deporte y la Recreación en el MERCOSUR, que favorezca la Integración Regional y la Cooperación Internacional.

COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES EN EL MERCOSUR

Fundamentos:

El Acuerdo Marco firmado por Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina en el mes de Julio de 2001 en Paraguay, resalta la necesidad de que nuestros países cooperen para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales. Asimismo reafirman los preceptos de la Agenda 21 adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, considerando que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse para asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR.

En el sitio web se otorga un espacio de expresión a la sociedad civil, donde la presente Comisión expone que está profundamente preocupada porque los principios, arriba mencionados, no son tenidos en cuenta, transformándose, en el mejor de los casos, en una declaración de buenas intenciones.

Apelan desde allí a la urgencia de incorporar una mirada ecológica que promueva prácticas productivas amigables con el medio ambiente, que disipen la amenaza de colapso que se anticipa como consecuencia de los modelos actuales de extracción de los recursos naturales. Promueven que se garanticen las políticas públicas dirigidas a que la protección de los recursos naturales contemplen los principios de: desarrollo sustentable, soberanía alimentaria, y respeto a los derechos humanos básicos de acceso universal a los recursos naturales.

Su importancia local y regional

Observan y expresan que hoy existe voluntad en los gobiernos de la región para coordinar políticas públicas que tiendan a elevar la calidad de vida de nuestros pueblos, resultado de esto son los últimos documentos suscriptos por los Presidentes Luiz da Silva y Néstor Kirchner, llamados: “Consenso de Buenos Aires” en octubre del 2003, “Acta de Copacabana” en febrero de 2004 y la

Cumbre de Ouro Preto II, donde se dio impulso a la creación del Parlamento del MERCOSUR.

Reafirman que, luego del fracaso de las políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington y sus tremendas consecuencias económicas, sociales y ambientales, es necesario poner el énfasis en el Rol del Estado como articulador regional y, fundamentalmente, como planificador del espacio económico común buscando complementariedades y no competencias.

De hecho, esta voluntad a la que refieren anteriormente en los gobiernos de la región, consideran que necesita ser fortalecida con la participación de la sociedad civil, para que puedan superarse los obstáculos que condicionan el cumplimiento de la letra escrita en los acuerdos de integración.

Consideran que los obstáculos son diversos pero podemos agruparlos en:

a) Jurídicos: aquí refiere a todas aquellas normativas y leyes que fueron acuñadas en los años 90 y que dejaron a nuestros gobiernos cautivos de las grandes corporaciones transnacionales.

b) Institucionales: aquí refieren a aquellas problemáticas que son comunes a varias jurisdicciones y, por consiguiente, a la superposición de organismos de diferentes niveles que representan obstáculos concretos en el momento de la toma de decisiones.

c) Participativos: si bien es cierto que se declama la necesidad de la participación de la sociedad civil como mecanismo idóneo para articular las propuestas políticas con las demandas sociales, esta práctica resulta poco frecuente por la carencia de formas organizativas accesibles que posibiliten la satisfacción de estas demandas.

Recursos Naturales y Sociedad

Ante el uso irracional de los recursos naturales, práctica generada fundamentalmente por un modo de conocer el mundo basado en un Paradigma de Pensamiento Único, que no permite entender las relaciones de interdependencia existentes entre los seres humanos y su entorno, consideramos que la posible resolución de estos problemas se logra, fundamentalmente, en base a la interrelación entre cuatro dimensiones básicas:

§ La dimensión social: refiere a la igualdad en el acceso a los recursos que permiten la satisfacción de necesidades

vitales, en términos intra e intergeneracionales, entre géneros y culturas.

§ La dimensión económica: refiere a la definición de las actividades económicas, de acuerdo con las necesidades materiales e inmateriales de las sociedades y las características de los ecosistemas. Potenciando y diversificando las producciones locales y artesanales, contemplando las perspectivas, usos y costumbres de las comunidades regionales.

§ La dimensión ecológica: refiere a la preservación y potenciación de la diversidad y complejidad de los ecosistemas, su productividad, los ciclos naturales y la biodiversidad.

§ La dimensión política: refiere a la participación directa de las personas en la toma de decisiones, en la definición de su futuro colectivo y en la gestión de los recursos naturales a través de estructuras de gobierno descentralizadas y democráticas. Articulando estas cuatro dimensiones, planteamos la necesidad de resignificar los procesos de construcción política, generando nuevas prácticas basadas en el acceso a la información y en el protagonismo de las personas en la búsqueda de alternativas que, necesariamente, deben surgir de relaciones horizontales. La cuestión de la gobernabilidad debe acompañar y guiar siempre los procesos de construcción de sustentabilidad.

Necesidad de la creación de una Comisión de Recursos Naturales

La Comisión de Recursos Naturales prevé contar con la participación de actores gubernamentales y representantes de la sociedad civil de los distintos países del MERCOSUR y países asociados, que trabajará con los siguientes objetivos:

1. Programar lineamientos de políticas comunes para el uso y preservación de los recursos naturales en el marco de un Proyecto Regional que reemplace al modelo económico hegemonizado por las grandes corporaciones.

- 2 Conformar, en el ámbito del MERCOSUR, una Reunión Especializada de recursos naturales para colaborar en el diseño de políticas públicas que den cuenta del estado actual, uso futuro y preservación de los recursos naturales en el espacio regional.

3. Impulsar la armonización de la legislación sobre los recursos naturales en dicho ámbito.

4. Monitorear, desde las organizaciones sociales, el cumplimiento de las políticas públicas comunes que se hayan consensuado con respecto a los recursos.

5. Esta Reunión Especializada incluirá pautas y normas en el organigrama institucional, para la participación de las organizaciones sociales, garantizando el derecho para el acceso a la información pública ambiental, como base para la transparencia y el control ciudadano.

COMISIÓN DE SALUD INTERNACIONAL

La Comisión de Salud Internacional del CCSC nuclea a organizaciones humanitarias, sociales, ONGs, sindicatos, cátedras universitarias, sanitaristas y especialistas en salud pública, que trabajan por el derecho a la salud de los pueblos, en el plano regional e internacional. Busca:

§ Promover y defender la idea de la necesidad de Sistemas Públicos de Salud organizados bajo los principios de gratuidad, universalidad, de carácter igualitario y de calidad, accesible a todas las personas que habitan el MERCOSUR, financiados por rentas generales de los Estados.

§ Propiciar la concepción de que la Salud es un Derecho Humano y Social inalienable como derecho de ciudadanía.

§ Fortalecer la participación popular en las instancias de Salud pública del MERCOSUR.

§ Promover proyectos o propuestas que puedan tomar forma de políticas públicas en el ámbito de la salud colectiva en el ámbito del MERCOSUR.

§ Promover políticas y acciones en el ámbito de la salud ambiental.

COMISIÓN DE LA ABOGACÍA PARA EL MERCOSUR

Fundamentos y consideraciones:

Los Colegios de Abogados, que son entidades de derecho público no estatal creadas por ley a las cuales el Estado ha transferido

diversas potestades que derivan del principio de descentralización administrativa del Poder de Policía, por el papel que desempeñan en la sociedad, son aquí reconocidos como actores necesarios e imprescindibles en la construcción del proceso de integración. Como status jurídico, la integración se traduce en normatividad que regula las diversas actividades y políticas a implantar; y, asimismo, se regula la actuación de los diversos agentes intervinientes en los procesos integracionistas.

El MERCOSUR y la Abogacía, según esta Comisión, tienen los mismos valores que defender: la vigencia irrestricta del Estado Democrático de Derecho, los Derechos Humanos, la Defensa de la Garantía del Debido Proceso.

COMISIÓN DE JUVENTUD E INTEGRACIÓN

La Comisión de Juventud e Integración es un espacio constituido por más de treinta organizaciones juveniles que se desenvuelven en el plano social, político, estudiantil, sindical y cultural. Se propone, en primer término, realizar una labor de esclarecimiento y análisis sobre el proceso de integración regional, estableciendo como prioridad el debate sobre los avances del MERCOSUR en la nueva etapa política que se presenta en América Latina, signada por la ruptura con el reciente pasado neoliberal. Como parte del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, la Comisión de Juventud representa una herramienta para canalizar la necesaria participación de los actores sociales en las decisiones y políticas del bloque regional.

En este marco, se propone abordar la temática juvenil dirigida especialmente a la elaboración de políticas públicas de aplicación regional. Consideran necesario para alcanzar este objetivo, avanzar en la articulación en el marco nacional y con las redes regionales juveniles, elaborando propuestas y reivindicaciones para ser transmitidas a nuestros gobiernos a través de sus representaciones específicas, como son los Institutos Nacionales de Juventud, o en el contexto de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. En las ediciones de Córdoba (2006) y Tucumán (2007), la Comisión de Juventud propició un momento de intercambio entre las organizaciones y de interacción con los gobiernos que consideramos de vital importancia.

Considera, en este sentido, esencial la creación en 2006 de la Reunión Especializada de Juventud (REJ), órgano integrado a la estructura del MERCOSUR, que debe incorporar en mayor medida, la presencia de las organizaciones sociales, valorando al mismo tiempo los pasos que se han dado en este sentido.

COMISIÓN PARA AFRODESCENDIENTES Y AFRICANOS/AS

Los Afrodescendientes y Africanos/as en la Argentina, han estado presente desde su gestación, no así su representación y visibilidad como parte integrante de nuestra Nación. La importancia de la promoción de su cultura y cosmovisión ha tomado un papel central en estos tiempos, como una herramienta fundamental de integración y de combate a la discriminación, el racismo y la xenofobia, flagelos que viven en nuestra región y el mundo.

Consideran que, crear una comisión que atienda esta singularidad étnica es un factor imprescindible para la promoción de un país y continente que integre el respeto por la diversidad étnico-cultural de las comunidades y países que conviven en el mundo.

Según lo expresan, guía a esta comisión la promoción de la integración y el intercambio cultural, social, comercial, educativo y político de los pueblos afros en Argentina con el mundo.

COMISIÓN DE DISCAPACIDAD

Como objetivo, persigue fomentar el debate sobre las temáticas relativas a la discapacidad y sobre la integración de las personas con capacidades especiales en los países del MERCOSUR, articulando estrategias entre las distintas organizaciones de la sociedad civil de la región, con la intención de generar espacios de discusión regional, que conduzcan a desarrollar programas y proyectos en común y proponer acciones que incidan en políticas públicas integrales, ajustándose a las características sociales, culturales y económicas actuales de cada comunidad.

COMISIÓN DE TIERRA VIVIENDA Y HÁBITAT

Con solo dos años de creación, no presenta especificaciones en el portal del CCSC.

Capítulo IV

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN SUPRANACIONAL UNA RESPUESTA TARDÍA A UNA DEMANDA ANTICIPADA

El presente capítulo recorre aspectos conceptuales que parten de describir, aunque sucintamente, el fenómeno de la globalización como coyuntura particular e innegable en su influencia para la participación de la sociedad civil en la esfera internacional. En adelante, el desarrollo de las ideas de ciudadanía, se presentan como una nueva forma de reconocer y otorgar entidad al proceso participativo para lo cual se definen conceptos como movimientos sociales, tercer sector y participación ciudadana.

Globalización y participación del sector social

En primer lugar, resulta indispensable plantear la idea de globalización al interior del presente trabajo. En este sentido, resulta también impostergable definir a este fenómeno transnacional como un doble aporte que, a nivel más general, se constituye en la definición del contexto global en que se desarrolla la problemática a abordar, y en particular, como una dimensión específica a ser atendida como atravesamiento que condiciona a todo el proceso que conforma el objeto de estudio.

Muchos son los usos que se acuñan a este término, aunque en este espacio se incorpora en relación a sus efectos sociales pasando por encima toda generalidad o naturalidad que en algunos ámbitos despierta.

La idea de global como contrapuesta a local pierde sentido para este análisis en tanto parecen ser esferas que se sostienen respectivamente para dejar paso a la instalación y desarrollo del proceso de integración. Por ejemplo, los temas de agenda trans-

nacionales dejan de lado cuestiones que serán asumidas por lo local en espacios cada vez más restringidos, aunque no por ello impermeables a lo externo.

Giddens¹ postula que la modernidad es intrínsecamente globalizada. En medio de la mundialización, el nivel de distanciamiento entre tiempo y espacio –como organizadores de la vida social– es mayor en la actualidad, y las relaciones entre formas sociales locales o distantes y acontecimientos, se dilatan. Se trata entonces, de un proceso de alargamiento en los métodos de conexión entre diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra. Así cobra sentido la transformación local en base a factores de la economía mundial o los mercados, etc. Esto puede perder o potenciar el sentido nacionalista de una región, razón por la cual se incluyen en este estudio las referencias a los procesos subregionales como el caso de la Región Centro.

El mismo autor reconoce como dimensiones de la globalización al sistema de Estado nacional, la economía capitalista mundial, el orden militar mundial y la división internacional del trabajo. También indica que la dialéctica de este proceso se da por las tendencias hacia la centralización inherente a la reflexividad del sistema de estados por un lado y la soberanía de Estados particulares, por el otro².

Este debate permite trabajar las figuras del campo ampliado del Estado y los organismos decisionales de una sociedad compleja. Aquí, la guerra y la paz son inseparables de Derechos Humanos, balance ecológico, escasez de recursos naturales, superpoblación, distribución de alimento, sistemas de democracia, grupos étnicos, etc. Todos ellos, temas abordados desde acciones colectivas como las referidas en la conceptualización, dando paso a la convergencia mundial de instituciones y estructuras sociales, con creciente similitud institucional y cultural.

En esta dirección es donde también suman relevancia los progresos comunicacionales y de transporte, que se desarrollarán más adelante.

¹ GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 2001, pág. 67.

² Ibidem

En otro sentido, y sumando la mirada de Aldo Ferrer³ sobre la contextualización global, se resume la idea que resalta la “visión fundamentalista de la globalización”, partiendo de la verificación de vínculos económicos y financieros que prevalecen en el orden internacional como directriz que pretende reconocerse en el proceso de integración que protagoniza el MERCOSUR. Será Ulrico Beck⁴ quien aporte en esta dirección que generalmente se mantiene una visión reducida de la globalidad de base unidimensional donde, las variables de la globalización como ecología, cultura, política policéntrica, espacios transnacionales, acciones de la sociedad civil, entre otros; quedan subordinados a la globalización económica amparada en una visión monocausal del economicismo.

Por otra parte, e incluyendo en el análisis una visión multicausal, interesa referir que el surgimiento de movimientos sociales, impactando en la opinión pública internacional, presionan a los Estados de modo que éstos deben dar cuenta, más acabadamente, de sus acciones por la incorporación de la sociedad civil a la escena política.

En este sentido, se habla de transnacionalización de fuerzas si, por ejemplo, vemos que el Estado no puede controlar o vigilar las comunicaciones que emprendían estos agentes; al mismo tiempo transnacionalización económica y de gubernamentalidad, como son ejemplo las cuestiones ambientales que sobrepasan a los Estados para formar parte de la agenda de Derechos Humanos. Estos nuevos elementos pueden interferir en la dinámica tradicional de los Estados.

La idea de sociedad mundial hermana a los pueblos en reclamos, defensa de derechos y la misma conformación de identidades compartidas.

En la política mundial, las normas y los procedimientos no son tan completas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos; las instituciones tampoco son tan poderosas ni tan autónomas. Las reglas de juego incluyen algunas normas naciona-

³ FERRER, A., *Ciencia y tecnología en un mundo global*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

⁴ Citado en pappers de Miryam Colacrai desde BECK, U., *¿Qué es la Globalización?*, Buenos Aires – Barcelona, Paidós, 1996.

les, algunas normas internacionales algunas normas privadas y amplias zonas donde no existen normas en absoluto⁵.

Keohane y Nye⁶ trabajan la idea de interdependencia compleja con características particulares como “canales múltiples” que conectan a la sociedad a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Es así como se desdibuja la frontera entre política interna y política externa, si bien la mayoría de los movimientos sociales y posteriores modos de acción colectiva se gestan dentro de un Estado y, precisamente dentro de alguna región del mismo. Lo característico, aunque no novedoso, es que el avance de las comunicaciones implicó el traspaso de fronteras de estos grupos en defensa de algunos derechos o espacios perdidos. El control centralizado del gobierno sobre los temas que ingresan a la “agenda” de la opinión pública internacional se dificulta, en tanto las fronteras se disipan.

...en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente⁷.

Y la capacidad de establecer alianzas entre movimientos sociales y medios de comunicación, parece ser inmediata aunque los objetivos que persiguen independientemente probablemente no coincidan.

Sociedad civil, tercer sector y sector social

Antes de iniciar la conceptualización de las formas organizativas de la sociedad para su participación colectiva es preciso partir de una breve caracterización de la ciudadanía como atributo ineludible de derecho para cualquiera de las formas que ésta pueda adquirir en diferentes escenarios, en particulares contextos y por sus distintivos objetos.

⁵ KEOHANE, R. y NYE, J., *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pág. 35.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Ciudadanía

Sin ingresar en un debate profundo acerca de la definición de ciudadanía, se abordará este concepto, fundamentalmente, en lo que hace a la pertenencia de los individuos, a la comunidad donde viven y su implicancia esencialmente participativa.

En estos términos, la participación ciudadana será analizada en función de los tipos de luchas que emprendieron los diferentes grupos, clases y movimientos, para obtener mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas ante las distintas formas de estratificación, jerarquía y obstáculos políticos, y tratar de identificar cuáles fueron los espacios ganados y perdidos a lo largo de las consecutivas negociaciones⁸.

El contexto dentro del cual se desarrolla la participación política del ciudadano es el espacio público político donde el gobierno y los grupos de interés mantienen relaciones conflictivas. La participación política del ciudadano, en un sentido clásico, es la que pone en funcionamiento el sistema representativo de gobierno de las democracias occidentales.

Desde un punto de vista sociológico, habitualmente, se hace referencia a las relaciones sociales entre los residentes de un barrio, una ciudad o una comunidad y las que se presentan en grupos que persiguen la consecución de demandas diversas, como los movimientos sociales.

Estas dimensiones no están, sin embargo, separadas ya que, como sostienen Turner y Killian⁹ en referencia a los movimientos sociales, por ejemplo, estas manifestaciones de los individuos representan “la acción continuada de una colectividad para promover u oponerse a un cambio en la sociedad o grupo de que forma parte”.

Por otra parte, Isidoro Cheresky¹⁰ va a decir que “El ciudadano de nuestro tiempo no tiene identidades políticas o incluso pertenencias sociales permanentes”. No refiere a una frialdad de los sujetos pero plantea una diferencia respecto del compromiso y su pertenencia ideológica respecto de lo que sucedía en la década de 1970. Plantea una evolución en dos direcciones al separarse de

⁸ HELD, D., *La democracia y el orden global*, Op. Cit., Capítulo 7.

⁹ Citado por DUARTE, M.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, E, y DEL PINO DÍAZ, M., “Movimientos Sociales”, *Dinámica Política*, Córdoba, Galeón, 1998, pág. 113.

¹⁰ CHERESKY, I. (comp), *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006, Cap. 2.

las creencias y pertenencias. Por un lado, lo hace desde reconocer liderazgos más efímeros, y por otro, con frecuente propensión a representarse a sí misma o a crear nuevas formas de representación más directas y orientadas a sus demandas. La ciudadanía que ha llegado al centro de la escena pública ha recuperado, al menos, dos connotaciones: el de conjunto de personas depositarias de Derechos Humanos y políticos, y el de miembros de la comunidad política, siempre presentes en el espacio público.

Se obtiene esta centralidad para el autor, desde su emancipación de la idea de representación política tradicional (refiriéndose a sistema de partidos políticos) en tanto ésta pierde o mantiene debilitada su legitimidad, poniendo en duda al sistema institucional.

Movimientos sociales

Surgidos durante los años setenta, en torno a problemáticas étnicas, regionalistas, ecologistas, feministas, pacifistas y de la juventud, los movimientos sociales pueden definirse como “empresas colectivas para implantar un nuevo modo de vida”¹¹.

Según Claus Offe¹² tienen al menos dos características comunes:

§ “El denominador común de su acción y organización es un cierto sentido de identidad colectiva...”

§ “...los movimientos no exigen representación, sino autonomía. La lógica que les subyace consiste, resumiendo, en la defensa de un territorio físico y/o moral, cuya integridad es esencialmente no negociable para los activistas de tales movimientos”.

También Del Pino¹³ presenta una serie de características fundamentales reconocidas en gran parte de los movimientos sociales:

§ se constituyen en valores compartidos para redefinir las formas de acción social;

¹¹ BLUMER, 1951, Citado por DUARTE, M.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, E, y DEL PINO DÍAZ, M., “Movimientos Sociales”, Op. Cit.

¹² DUARTE, M.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, E, y DEL PINO DÍAZ, M., “Movimientos Sociales”, Op. Cit., pág. 113.

¹³ Ibidem.

§ no son instituciones, son dinámicos y carecen de status institucional;

§ intentan movilizar la energía individual para interceder en una estructura normativa.

Según este autor, esta dinámica social es producto de componentes que determinan el comportamiento colectivo como son: la propensión estructural (el orden social predispuesto para ser atravesado por una acción colectiva), la tensión estructural, y *el surgimiento y difusión de una creencia generalizada*; la movilización de los participantes y la operación del control social, entre otros.

Un aporte de Melucci¹⁴ indica que, “quienes se rebelan primero no son los grupos más oprimidos y disgregados, sino aquellos que experimentan una contradicción intolerable entre *una identidad colectiva existente y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio*”.

Sobre esta base se estarían generando los nuevos movimientos sociales a partir de la crisis de modelos como el de industrialización y su sistema cultural adjunto, activando a los actores tradicionales (como el movimiento obrero). En estos espacios se descubren las nuevas formas de hacer política¹⁵. Se puede agregar que, “un movimiento social es simultáneamente un conflicto social y un proyecto cultural”¹⁶. Estos nuevos movimientos tienen fuerza para influir políticas puntuales pero muestran debilidad para afectar en las decisiones de políticas globales, como se verá reflejado en el Capítulo VI de este trabajo.

En parte, esta dinámica social implica la lógica de la acción colectiva, la cual, de acuerdo con Melucci¹⁷ es la resultante de metas, recursos y límites que ponen en juego los actores sociales, y esta acción resulta de una construcción colectiva en base a la definición, en términos cognitivos, de tales posibilidades y límites, al tiempo que interactúan para organizar sus conductas comunes.

¹⁴ MELUCCI, A., Citado por DUARTE, M.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, E, y DEL PINO DÍAZ, M., “Movimientos Sociales”, Op. Cit.

¹⁵ JELIN, E., “Movimientos Sociales y consolidación democrática en la Argentina actual”, en JELIN, E. (comp.), *Movimientos Sociales y democracia emergente/I*, Buenos Aires, CEAL, 1987

¹⁶ MELUCCI, A., Citado por DUARTE, M.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, E, y DEL PINO DÍAZ, M., “Movimientos Sociales”, Op. Cit.

¹⁷ Ibidem.

En este entramado se involucran interacción, negociación, decisión y conflicto. Sin embargo, los movimientos sociales trascienden esa lógica.

En esta tarea que, en parte, intenta definir a los movimientos sociales, objeto de análisis, resulta relevante citar a Giddens¹⁸, en cuanto se refiere a las estructuras (reglas y recursos transformadores) producto de las relaciones sociales. Para el análisis social son las propiedades por las que se vuelve posible que prácticas sociales similares existan a lo largo de segmentos variables de tiempo y espacio. Se trata de reglas que se refieren a recursos que denotan modos de producción y reproducción de prácticas sociales.

Las reglas, por lo general, hacen intersección con prácticas en la contextualidad de encuentros situados: el espectro de consideraciones ad hoc que Garfinkel descubre, participa repetitivamente en la actualización de reglas y es fundamental para la forma de esas reglas¹⁹.

Las reglas que serán abordadas en esta investigación, entonces, podrían resumirse en aquellas técnicas o procedimientos generalizables que se aplican a la escenificación y reproducción de prácticas sociales individuales o colectivas.

Elizabeth Jelin²⁰, en su trabajo sobre movimientos sociales y consolidación de la democracia en la Argentina de 1983-86, deja un claro panorama acerca de la diferencia coyuntural de la Argentina, en términos de movimientos sociales y participación de la sociedad civil con respecto a Europa y América del norte cuando dice:

En este contexto de reconstitución y construcción de una institucionalidad democrática, los movimientos sociales pueden tener distintos papeles, en función de las diferentes funciones y proyectos de la democracia. Hay que recordar aquí que las formas y los contenidos de la democracia se construyen en el proceso histórico, a partir de la confrontación de diferentes modelos entre actores que otorgan distinto significado a sus prácticas²¹.

¹⁸ GIDDENS, A., *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995, pág. 53.

¹⁹ Ibidem, pág. 53.

²⁰ JELIN, E. y HERESCHBERG, E. (coords), *Construir la democracia...*, Op. Cit.

²¹ JELIN, E. (comp.). *Movimientos Sociales y democracia emergente/1*, Op.Cit.

El interés de la discusión implica la relación entre democracia política y democracia social. En el camino de esta restauración, preocupa conocer cuál será el espacio otorgado a los intereses, demandas y sistemas de representación de los sectores “subordinados”. Si se piensa en una restauración de los mecanismos anteriores a los gobiernos de facto, nos encontramos, desde ya, con una limitación en tanto las sociedades han cambiado como, por ejemplo, plantea la autora el tema de los Derechos Humanos que requieren soluciones novedosas.

Pasando a una descripción de lo acontecido con los movimientos barriales en el plano nacional, se dice que: “La apertura democrática recrea el espacio para una variedad de formas de actuación pública y colectiva”²². Se reconoce un retorno a modalidades de acción tradicionales como prácticas –verticales– clientelistas, la figura del puntero y los favores políticos; aunque también se reconoce mayor heterogeneidad en el espacio, al menos en las nuevas formas que se están gestando para hacer política. Esto último, según Jelin²³, tiene que ver con la revitalización de las sociedades de fomento y la presencia de otras asociaciones de la sociedad civil en el plano local, como por ejemplo aquellas que lideraron protestas de impuestos y vecinazos allá por 1982. Tenían en sus manos la resolución de problemas ligados a la reproducción cotidiana de sus condiciones de vida, sobre cuestiones de consumo colectivo, y bajo el patrón de la coestión entre diversidad de organismos y el Estado.

En el mismo trabajo, Jelin²⁴ reconoce que este movimiento de alcance mundial como es el de Derechos Humanos, se relaciona directamente con otras organizaciones de la sociedad civil. Esta temática se expande y redefine en un proceso de apropiación por parte de cines, artes, gremios, partidos políticos, asociaciones profesionales, entre otros tantos más, tomando como propia esta mencionada temática.

Las formas de poder que están surgiendo en las sociedades contemporáneas se fundan en la capacidad de informar (dar forma). La acción de los movimientos ocupa el mismo terreno y en sí misma un mensaje que se difunde por la sociedad y transmite formas simbólicas y pautas de relación que iluminan “el

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

lado oscuro de la luna” -un sistema de significados que impugna los que los aparatos tecno-burocráticos intentan imponer a los acontecimientos individuales y colectivos²⁵.

Las nuevas formas de hacer política, el proceso de descentralización y la participación ciudadana que estudian María Laura Pagani y Darío Rodríguez²⁶ proponen identificar las diferencias de los movimientos sociales en su surgimiento, orientados o mediados con anclajes de clases y de implicancia político-partidaria, de las nuevas formas de acción colectiva que se constituyen desde bases territoriales o temáticas poco articuladas entre si aunque capaces de generar amplia participación caracterizada por fuertes componentes democráticos y horizontales.

La sociedad civil y el tercer sector

Para García Delgado²⁷ las nuevas manifestaciones de la sociedad se constituyen en redes que se pueden caracterizar de la siguiente manera:

Son iniciativas de gran riqueza con formatos institucionales muy diversos: ONG's, comunidades, espacios barriales, movimientos sociales, foros multisectoriales, asociaciones civiles, grupos de voluntarios, fundaciones, organizaciones de solidaridad de Iglesias, etc.

La configuración de su identidad se potencia en carácter de espacio público, no político o no estatal, a pesar de que persigan objetivos sociales públicos o colectivos. “No hacen política” y se sujetan desde valores como la solidaridad y la defensa de la red social.

La resignificación de los valores sociales en la construcción de una idea diferente de sociedad civil con base vecinal y con reglas propias, le otorga un carácter emancipador.

²⁵ MELUCCI, A., “¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?”, en GUSFIELD, J. y LARAÑA RODRÍGUEZ – CABELLO, E. (coords.), *Los Nuevos Movimientos Sociales: De la ideología a la identidad*, Madrid, CIS, 1994.

²⁶ PAGANI, M. y RODRÍGUEZ, D., “Nuevas formas de ciudadanía en ciudad de La Plata”, en CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006. Cap 8, pág 279 – 313.

²⁷ GARCÍA DELGADO, D., *Estado-Nación y globalización*, Op. Cit.

Manuel Garretón²⁸, en “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”, plantea que la resurrección de la sociedad civil, antes que en América Latina, se da en Europa como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar. Desde esa contextualización para América Latina, se la ve desde el reclamo a las promesas incumplidas y las debilidades democrático-políticas. Así, surge como un motor de cambio que sustituye a los actores políticos clásicos en el proceso de democratización. Recurre a una diferenciación entre discursos de la sociedad civil normativos donde se espera una oposición al Estado desde un tejido asociativo que, por si mismo, reconoce participación proponiendo autogobierno; y por otro, una visión descriptiva donde algunos incluyen el mercado y sus actores, otros sólo aquellas organizaciones que figuran como cuerpos intermedios o que no forman parte de la economía ni de la política esencialmente.

Entonces, afirma que la sociedad civil está conformada por el pueblo, las clases, los movimientos sociales y ellos se estructuran principalmente en torno a una base política estatal que puede ser conflictiva o de integración. “De modo que la política y el Estado generan, constituyen, y estructuran lo que podría hoy llamarse sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente, salvo en situaciones o casos excepcionales”.

Al definir ciudadanía como sinónimo de sujeto de derecho, se pueden encontrar dos atributos de sujeto: uno como individuo por pertenecer a la polis de una comunidad política con figura de Estado y otro, como sujeto colectivo que es mayor a la suma de derechos individuales, allegado al concepto de pueblo y cercano a la condición humana necesaria para reconocerse desde los Derechos Humanos. Esta última dimensión, diría Manuel Garretón²⁹, está presente cuando se alude, por ejemplo: “la ciudadanía rechazó tal o cual situación”, “la ciudadanía exige”.

Micheal Walter³⁰, como promotor de la sociedad civil, no considera al mercado ni a la esfera política como ámbitos que pudieran construir una realidad única, sostiene que la diversidad de

²⁸ GARRETÓN, M., “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática Latinoamericana actual”, en CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006, Cap. 1, pág. 45 – 58.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, pág. 61- 106.

principios de justicia que se encuentran en los ámbitos de actividad del hombre configuran una complejidad que le otorgan la posibilidad de resistir al poder del dinero y al poder político, combinando desempeños y motivaciones con otros relacionados a valores y fines individuales muchas veces no contemplados desde las esferas dominantes. Esto, de alguna manera, como sociedad civil, contrarresta la más visible expansión de la sociedad de mercado.

En la realidad de Brasil también se comparte una redefinición de la ciudadanía y la participación para la década de 1990, tomando fuerza desde minorías étnicas, mujeres, negros en búsqueda de igualdad desde la idea de Derechos Humanos, arraigados a la noción de ciudadanía, no sólo como herramienta para luchas individuales sino como poderoso nexo articulador para establecer vínculos comunes como dice Evelina Dagnino³¹. Luego, la noción de ciudadanía se transforma en objeto de disputa con el paso del tiempo y, en la última década, la noción vuelve a ser resignificada por las clases dominantes y el Estado, mostrando la integración individual de la sociedad al mercado, a partir de la segmentación gradual, y lo permanentemente creciente que siguen siendo los déficit sociales entendidos como la creciente desigualdad social, el crecimiento de los índices de pobreza y de exclusión de grupos, que ya no pueden llamarse minorías.

En relación al papel de Estado y la sociedad civil, Liliana Bonavita³² propone, como atributo del tercer sector, su capacidad de comportarse como sociedad política, o actuar a través de ella, al tiempo que intercambia con el mercado servicios y bienes. Internamente, en cambio, funciona en base al ejercicio de libertades individuales y la solidaridad con la lógica de generar acuerdos.

Para América Latina el desarrollo del tercer sector se ve como una asunción tardía en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y se constituyó en mediador de los conflictos sociales en relación al Estado. Ante el derrumbe de ideario estatocéntrico y la expansión del modelo de desarrollo centrado en la gente, las relaciones entre Estado y Sociedad civil, ahora se reconstruyen desde el espacio público, dejando de lado las iniciativas exclusivas del Estado.

³¹ DAGNINO, E., "Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa", en CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.

³² BONAVIDA, L., "Propuestas para la sociedad, el gobierno...", Op. Cit.

Alan Wolfe³³ integra a la sociedad civil en un “modelo trinitario” junto al Estado y al mercado. La sociedad civil es definida allí, como un “Tercer sector”, como un sector no lucrativo. Atribuye como acción fundamental del tercer sector, que incluye a las agendas del Estado iniciativas que provienen directamente de la participación de los ciudadanos.

Liliana Bonavita³⁴ amplía las conceptualizaciones acerca de las ONG's, reconociéndolas como un canal idóneo, por medio del cual la sociedad se comunica con quienes pertenecen al gobierno y cuya actividad era patrimonio exclusivo de los organismos gubernamentales o partidarios.

Así, a las ONG's las distinguen por:

- § Son instituciones independientes y no una parte orgánica de estructuras mayores como podría ser la Iglesia, los partidos políticos, entre otros.

- § No representan a un electorado más amplio. El valor esta dado por lo que hacen y no lo que representan a diferencia de sindicatos o asociaciones vecinales.

- § Los servicios sociales que prestan por lo general no son autosustentables.

- § No son agencias de financiamiento como distinción de las fundaciones.

- § Sus potencialidades son: a) permiten canalizar la participación social, la descentralización y el equilibrio de poder; b) promueven valores imperceptibles para el desarrollo regional; c) son un mercado de trabajo, sector movilizador de recursos y valor agregado.

- § Son organizaciones privadas con autonomía en sus decisiones y voluntarias de origen.

- § Poseen una fuerte normativa interna.

- § Su discurso se orienta sobre temas de desarrollo, democracia y problemas sociales.

- § Generalmente, cuenta con numeroso cuerpo de expertos.

³³ Citado por BONAVITA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, Op. Cit.

³⁴ BONAVITA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, Op. Cit.

§ Pueden reunirse en torno de un único objetivo de acción, o de organismos polivalentes desde la gestión de múltiples actividades.

§ Existen aquellas que se sustentan por aportes de sus miembros o con acciones que realizan y además pueden poseer apoyo de la cooperación internacional.

En cuanto al tercer sector, su definición es compleja y conviven en el mismo: ONG's, fundaciones empresarias, fundaciones privadas, instituciones de la iglesia, instituciones de carácter asistencial, instituciones vecinales, educativas y culturales, entre otras. Pese a esta diversidad se constituyen en "sector".

Luis Aguilar³⁵ sostiene que la acción del tercer sector es mejor entendida en el marco teórico e institucional de la sociedad civil, aunque las ONG's voluntarias, independientes y no lucrativas no sean otra cosa que la totalidad de las expresiones y actividades de la sociedad civil.

Continuando con una clasificación que contribuye a despejar conceptualmente la sociedad civil se arriba a que se trata de:

A) El conjunto de actividades que reivindican la dignidad y la centralidad política de la persona humana y del ser ciudadano con sus cualidades de autonomía, independencia moral, cívica y política que pueden ser impulsadas por personalidades, movimientos, organizaciones.

B) El espacio propio de iniciativa social que identifica, plantea y justifica problemas particulares de grupos, o los problemas colectivos de la sociedad en su conjunto desvinculado del gobierno.

C) La idea de que la asociación voluntaria, la cooperación y la solidaridad consolidan y desarrollan el espacio de la autonomía social y se ocupan de promover la eficacia social de los movimientos y las organizaciones sociales comunitarias.

D) Tienden a una concepción antiestatal no gubernamental y, en casos, antipartidaria o apolítica en el desarrollo de sus acciones.

E) El fuerte énfasis en la defensa de los Derechos Humanos y las libertades políticas y cívicas frente al Estado.

F) Sostiene la convicción de que la sociedad no es una agrupación laxa de individuos con intereses exclusivos, sino basados

³⁵ Citado por BONAVIDA, L., "Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción", Op. Cit.

en la solidaridad, el compromiso, la cohesión y la identidad compartida.

En cada ítem se destaca una transversalidad propuesta por una perspectiva sociocéntrica, que se instala en la ampliación de la dimensión o espacio público como diferente al espacio del Estado.

Para ampliar, en relación a posturas que podrían diferir o coincidir con la clasificación precedente en relación a la lejanía o separación de la sociedad civil y el Estado, resulta interesante citar como disparador el concepto de “insiders”, que recuperan Roberto Korzeiewicz y William Smith³⁶:

Los insiders son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo, a veces sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los outsiders son aquellos que ejercen presión externa articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones del gobierno...³⁷

Participación de la sociedad civil: ¿exceso o falta de democracia?

Este polémico subtítulo no pone en cuestión la necesidad de la existencia o no de la democracia. Por el contrario, se presupone a la democracia como Estado ideal de convivencia social, en cambio, pone énfasis en la búsqueda de exacerbos que pueden ocurrir en un proceso democrático siempre que estos detenten el poder al punto de debilitar las instituciones en pos de intereses sectoriales.

Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, empowerment, tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993). “... la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para -hacer funcionar la democracia-.

³⁶ KORZEIEWICZ, R. y SMITH, W., “Redes transnacionales de la sociedad civil: entre la protesta y la colaboración”, en TUSSIE, D. y BOTTO, M. (coords.), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿Una nueva relación público-privado?*, Buenos Aires, Biblos, FLACSO, 2003.

³⁷ Ibidem.

El capital social hace su aparición en los discursos de los políticos que, a su vez, hacen uso de los recursos públicos para promocionar nuevas investigaciones académicas que exploren el tema. Las asociaciones cívicas renuevan su presión en las administraciones en demanda de mayores y mejores espacios participativos y desde los ámbitos académicos se difunde a los estudiantes y al conjunto de la sociedad las virtudes redescubiertas de la intervención ciudadana³⁸.

Muchos autores como Joan Subirats³⁹ ya se cuestionaban sobre la necesidad de participación ciudadana de los años 90, aunque en un régimen democrático pareciera no tener sentido. En esa dirección cabe responderse sobre las diferentes formas en que se fueron desarrollando en las democracias desde esta década y pasando por períodos de reafirmación generalizada y en bloques. Aunque coinciden en un alejamiento creciente de representantes y representados, problemas en la selección de las elites representativas, propuestas globales de partidos políticos que se rigen fundamentalmente por una lógica de mercado (de votos).

Más allá de lo dicho, se sigue cuestionando sobre las nuevas exigencias para la participación en estos tiempos: mejorar canales de comunicación, instrumentos directos de participación y consultas, por lo que la presente investigación persigue la descripción de los canales formales de dicha participación. Desde una voluntad descriptiva y orientada a la sistematización de experiencias, se gestan los mecanismos y modelos de participación ciudadana en los municipios de España, dotándonos de una base a partir de la cual se puede observar el fenómeno de la participación en el MERCOSUR.

Clasificaciones y formas de participación

Fórmulas de participación en los municipios españoles: tipología⁴⁰.

En el cuadro pueden observarse mecanismos de participación que: a) se dirigen a la interlocución con las comunidades organi-

³⁸ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.

³⁹ SUBIRATS, J. citado por FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit., Cap. II.

⁴⁰ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit., pág. 70.

zadas, b) que adoptan formatos deliberativos basados en el debate y el manejo de la información, de base personal, c) tratan de maximizar el número de participantes a través de los instrumentos de la democracia directa, d) su participación y el capital social como mecanismos de base asociativa no se alejan de las formalidades organizativas y buscan establecer canales de interlocución y diálogo entre representantes. Generalmente se conforman en comisiones o consejos territoriales o sectoriales. Cuenta, generalmente, con representantes del gobierno y del colectivo definido ya sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. La utilización del capital social se materializa desde la permanencia de estos espacios de participación a lo largo del tiempo, e) los mecanismos deliberativos ponen énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo entre ciudadanos comunes. Se pretende informar a los ciudadanos sobre su posibilidad de participar de la toma de decisiones sobre su futuro.

Pueden identificarse, a su vez, dos métodos, el primero basado únicamente en la búsqueda de información (círculos de estudio, fórums temáticos, visiones de la comunidad y conferencias de consensos) que se forman en cercanías a organizaciones de la sociedad civil, y el segundo, se orienta a seleccionar a los ciudadanos para que se conviertan en representativos de una sociedad (encuestas deliberativas, jurados ciudadanos y paneles ciudadanos) y f) los instrumentos participativos cuya voluntad sigue la extensión de la participación para hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos.

Se pretende que cualquier ciudadano participe directamente de la toma de decisiones. Otro aporte asociado se trata de la democratización del proceso de elección de los representantes. Según esta propuesta, los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia. Las asambleas exigen de un ámbito de gobierno reducido con amplia tradición de diálogo y compromiso ciudadano. En cambio, el referéndum es aplicable a un ámbito más amplio que el local y pueden, o no, tener reconocimiento legal a partir de su surgimiento con iniciativa gubernamental o de base popular. Proponen una amplia gama de temas a tratar⁴¹.

⁴¹ Ibidem, pág. 66.

	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en Diagnósticos de Problemas y en Formación de la agenda local	Forums y mesas sectoriales de entidades	Consejos con cultivos de entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos	Forums temáticos	Asambleas
			Procesos participativos temáticos	Círculos de estudios	Audiencias
				Conferencias de consenso	Teledemocracia social
	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrios o distrito con presencia asociativa	Consejos territoriales mixtos	Presupuesto participativo	Referéndum
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones		Planes integrales	Jurados ciudadanos mixtos	Jurados ciudadanos	Consultas populares
				Paneles	Teledemocracia local
				Ciudadanos	
				Encuestas deliberativas	
Participación en la Gestión de los Equipamientos y Servicios	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos	Gestión compartida de servicios, entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Lo propio es que las redes informáticas aplicadas a la participación ciudadana son herramientas con innumerables posibilidades y hoy no pueden calcularse los usos que aún no se han experimentado. Su base, a su vez, parte de una democracia madura y comunicativa para que estas herramientas no se constituyan en elementos de discriminación, corrupción y desinformación.

Otros mecanismos participativos, señala Joan Font⁴², pueden verse como derivaciones de las categorías presentadas con variaciones en las modalidades de aplicación y, cita casos como la evaluación de servicios públicos a partir de escuchar las voces de los usuarios.

Otra forma de lograr acercar a sectores públicos y privados o distanciados en términos de intereses, es la mediación como método de resolución o prevención del conflicto.

Si bien en esta propuesta teórica se relatan experiencias en administraciones locales, su adaptación a instancias supranacionales sigue siendo una alternativa para el estímulo de la participación, como es el caso de la elaboración de presupuestos conjuntos entre comunidad y órganos decidores donde la planificación general –por ejemplo en el caso de un municipio– se lleva a cabo de manera conjunta. En la aplicación española se realiza una publicación con tiempo de enmiendas y sugerencias.

En el mismo orden puede citarse la estrategia de la descentralización como medio que propicia la aparición de mayores espacios de participación.

En el caso de integraciones de alcance internacional, sólo puede pensarse en la descentralización de la toma de decisiones antes que en la administración de políticas, en tanto el manejo de recursos económicos y financieros, principalmente, no lo permitiría desde la figura actual de gobierno.

Los diferentes mecanismos y estrategias participativas, desarrollados anteriormente dejan visualizar la preexistencia de tipologías dentro de la participación. De base *asociativa* cuando los mecanismos permiten el acceso de ciudadanos organizados, *personal* cuando su implementación permite el acceso directo de los ciudadanos y *mixta* cuando combina la participación de todos los ciudadanos al mismo tiempo ya sea desde una representación organizativa o desde su expresión individual. Así mismo, puede cla-

⁴² Ibidem.

sificarse la participación asociativa desde diferentes lógicas como, la –*sectorial o temática*– orientada, teóricamente, al tratamiento global de problemáticas de sectores desde consejos consultivos como se encuentran en la estructura actual del MERCOSUR. En lo que se refiere a la base personal, se distinguen las lógicas *intensivas*, que agrupan a las fórmulas donde grupos reducidos de ciudadanos se vinculan a procesos de elaboración de planes y toma de decisiones; y otra *extensiva* que pretende la mayor sumatoria posible de participantes, como el caso de los referendums.

A partir de lo expresado por John Stewart⁴³ acerca de la necesidad de una democracia deliberativa y continuando con la argumentación que da sentido a la idéntica necesidad de encontrar el espacio de participación de la sociedad civil en el marco de integración regional, es que, más allá de los mecanismos de participación existentes, debe permanecer una idea subyacente que promueva una ideología de la integración según desde dónde se la construya. Pasando en limpio. Más allá de pretender dar explicaciones acerca del punto original de la idea de un país, de participar en procesos de integración, ya sea desde una decisión del gobierno o de los ciudadanos, o de ambos, el identificar la base representativa o deliberativa con la que se entiende el proceso, puede servirnos, al menos, para pensar en una madurez democrática o en una instancia de divorcio entre Estado y sociedad. En este caso, entre Estados y comunidades. Comunidades comparables a las familias ensambladas actuales que suman los tuyos, los míos y los nuestros (el autor se refiere a los ciudadanos, en este caso).

Adherir a la necesidad de la democracia deliberativa implica comenzar a definirla, aunque escuetamente. Según Stewart⁴⁴, se la entiende como un proceso de discusión y de *reflexión* del que puede resultar una visión compartida de los conflictos que subyacen a una determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados, al tiempo que esos intereses en pugna, o la incertidumbre que provoca el cambio de estructura en las sociedades, requiere de un apoyo popular sostenido. Ejemplos de esta afirmación lo constituyen expresiones vinculadas a: “Argentina no puede competir con la industria Brasileña”.

⁴³ STEWART, J. INLOGOV. *Ciudadanos y decisiones públicas. De la innovación democrática a la democracia deliberativa*, Barcelona, University of Birmingham, Ariel, 2001. Capítulo V.

⁴⁴ Ibidem.

Hablar de una democracia deliberativa, implica estudiar la concepción de ciudadano que un Estado –o grupo de ellos– mantenga, de modo que pueda comprobarse si sólo se trata de una falacia discursiva o de una mala aplicación práctica en aquellos casos donde no se evidencian buenos resultados.

La deliberación está compuesta por una opinión pública *informada* para la participación concienzuda desde la reflexión y traspasando la frontera de la llana representación. Es decir, puede haber representación con o sin deliberación. Siempre deberá existir la *interacción* y ésta puede adquirir diferentes formas según la maduración o innovación de los mecanismos utilizados para lograr la participación. Es notable que diferentes sectores posean diferentes umbrales de información sobre el tema que los convoca.

Esto no niega la posibilidad y el derecho que poseen de ser representados en la esfera internacional desde las instancias formales que se llamen integracionistas de los intereses internos de un país.

Además, y sin olvidar que MERCOSUR alude, desde su denominación, al sector vinculado al mercado, resulta difícil de entender que un proceso de integración regional supranacional desconozca la interpretación y expectativa que los ciudadanos de cada país miembro posee a partir de su surgimiento. La sociedad civil es, a la vez, parte del sector productivo del sector público, del sector privado o de ambos a la vez.

El autor reconoce al menos dos grupos en que pueden dividirse esos mecanismos que promueven la deliberación y el debate. Por un lado, los de *deliberación ciudadana*, a través de la representación del conjunto social. Por otro lado, mecanismos como las visiones comunitarias que reúnen a un grupo de ciudadanos que tienen interés en el tema, como partes involucradas en el mismo, o por medio de un proceso de auto-selección y ellos ya poseen la información sobre el tema a debatir. Se los llama de *deliberación entre implicados*.

MECANISMOS DE DELIBERACIÓN CIUDADANA

Los Jurados Ciudadanos:

Es un mecanismo para informar a los responsables políticos desde la visión de la ciudadanía informada, generalmente compuestos por personas sin experiencias de participación en el plano

político. Pueden utilizarse medios electrónicos de participación aunque el mecanismo en general no es conveniente en su aplicación para todos los temas.

Grupos Temáticos, Talleres y Paneles:⁴⁵

Se lo asocia a una mixtura entre un jurado ciudadano y un grupo de discusión. Compuesto entre 8 y 12 personas para discutir temas en profundidad y cada reunión se basa en los resultados de la anterior.

Los talleres de consulta se hacen con grupos entre 12 y 20. Su composición es, básicamente, homogénea y pueden rotar los integrantes para ampliar su representatividad. Estos grupos elevan de igual manera sus opiniones.

Encuestas Deliberativas:⁴⁶

Participan alrededor de 300 personas que resultan de una muestra representativa de la población mayor de edad. Se les envían preguntas sobre algún tema, se les envía material para informarse y pensar. Son transportados a un mismo lugar para que puedan tratar, por varios días, los temas desde grupos más pequeños definidos al azar, y haciendo preguntas generadas en dichos grupos pequeños a una mesa redonda equilibrada de expertos y políticos. Al final del proceso se encuesta nuevamente a los participantes utilizando las mismas preguntas iniciales.

Asamblea Ciudadana

Puede actuar como órgano consultivo del gobierno. Una asamblea de grandes dimensiones (300 personas) que abarque la mayor representatividad con miembros fluctuantes. Integrada, generalmente, por representantes de grupos que, en su mayoría, son activistas con intereses particulares. Pertenece a este grupo por su condición de representativa. Esta última, como la metodología aplicada por excelencia, desde un a priori en materia de conocimiento acerca de las instancias participativas del MERCOSUR.

⁴⁵ Desarrollado por Robin CLARKE, 1998. Citado por STEWART, J., "Ciudadanos y decisiones públicas...", Op. Cit., pág. 80.

⁴⁶ Desarrolladas por James FISHKIN de la Universidad de Texas. Citado por STEWART, J., "Ciudadanos y decisiones públicas...", Op. Cit., pág. 81.

Visiones de La Comunidad

Pueden reclutar hasta 300 personas debatiendo sobre el futuro de algún proyecto o comunidad para los años subsiguientes, y las reuniones pueden no ser consecutivas.

Se utilizan metodologías diferentes: notas para identificar ideas, lluvia de ideas, adopción de roles, grupos de implicados que cruzan opiniones, y conclusiones, grupos mixtos, entre otros.

En algunos casos se plantean resultados en función de categorías y en otros, sólo un moderador participa de la creación de un tiempo y espacio para la deliberación.

Choices For Bristol⁴⁷

Originariamente pensado para círculos de estudio que funcionarían en escuelas y comunidades utilizando guías de discusión y moderadores durante seis meses. Cada grupo tiende a representar, a grandes rasgos, el conjunto social y debe manifestar el mayor número de ideas para enviarlas de modo conjunto.

Posterior a su difusión se convoca la participación de ciudadanos individuales para que envíen sus ideas, que se debaten en reuniones plenarias en las que se agruparon las ideas en categorías y cada participante elige un tema para trabajar en profundidad con un moderador. Se puede resumir en que se trata de una propuesta de diálogo cívico.

Se rescata la utilización de organizaciones preexistentes como idea que se refleja en el MERCOSUR.

Círculos de Estudio y Forums Temáticos⁴⁸

Se puede invitar a cualquier ciudadano, o pueden ser organizados por grupos ya existentes. Lo común es que los forums sean lugares de trabajo. El trabajo consiste en elegir. La elección se hace por medio de la deliberación. El resultado es el surgimiento de una voz pública.

⁴⁷ Proyecto descrito y evaluado por Paul BURTON.1997. Citado por STEWART, J., "Ciudadanos y decisiones públicas...", Op. Cit., pág. 86.

⁴⁸ BURTON, Paul.1997. Citado por STEWART, J., "Ciudadanos y decisiones públicas...", Op. Cit., pág. 86.

Un círculo de estudios consiste en un grupo que promueve espacios no representativos ya que la participación resulta generalmente de la iniciativa propia aunque con resultados atendibles.

Los forums temáticos hacen una única afirmación, en tanto son útiles para alzar una opinión pública basada en impresiones individuales y superficiales hacia juicios públicos más razonados y compartidos.

Más allá de lo reflejado en este apartado, se considera atinado reflexionar sobre la propuesta de Luciano Tomassini⁴⁹, cuando se refiere a los cambios y desafíos de la política exterior y donde se detiene en el análisis del proceso de formulación de la política exterior⁵⁰ donde se conjuga el interés nacional y la agenda internacional y donde se hace oportuno referir a los procesos de adopción de decisiones.

Participación social en la toma de decisiones

En esta instancia teórica, puede pensarse en un atisbo de espacio para la participación de la sociedad civil en la representación nacional de sus intereses y la posibilidad de influir en las decisiones de una agenda transnacional.

En tal sentido, Tomassini⁵¹ señala que pueden identificarse, al menos, dos planos en el proceso de adopción de decisiones; uno relacionado con componentes analíticos, donde se elige por medio de decisiones conceptuales y otro, el aspecto político por medio del cual se adopta un curso de acción específico.

Para incluir indicios de cercanía con la intencionalidad del presente trabajo, se señala que, en el proceso mencionado, frecuentemente, plantea un conflicto entre la calidad de la decisión⁵² y su viabilidad. Esta última depende principalmente de tres cues-

⁴⁹ TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social. Los nuevos desafíos de la política exterior*, Buenos Aires, GEL-RIAL, 1991.

⁵⁰ "Se llama así al proceso durante el cual se construye la agenda internacional que, en la práctica, va a concitar la atención de la política exterior de un país, se van a operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se van a determinar los objetivos y opciones de la política exterior". TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social...*, Op. Cit., pág. 260.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Una decisión de alta calidad es aquella en la que el nivel político pondera correctamente el interés nacional en una situación singular y escoge una opción que satisface el conflicto con riesgo y costo aceptables. Ibidem, pág. 260.

tiones: que la decisión cuente con un nivel mínimo de apoyo-consenso; que pueda surgir una dificultad en la relación que se establece entre la calidad de la decisión y el tiempo requerido para llevarla a cabo y por último, que la magnitud de los recursos necesarios puede oponer resistencia para adoptar la decisión. Sigue girando la duda respecto de los canales que utiliza el poder político para identificar las voces que plantean el interés sentido de una nación en pos del consenso y es por ello que se sistematizan las anteriores categorías que pueden aplicarse a la participación ciudadana.

Si bien más adelante se planteará la existencia o no de espacios para la toma de decisiones, es importante referir a la relación entre ésta y los mecanismos de participación.

A su vez, y continuando con la línea de trabajo, existen tres subsistemas en el proceso decisorio: el individual, el grupal y el institucional. El primero, remite a una personalidad que obra en su nombre en la adopción de una decisión. El segundo, implica procesos que alcanzan algún nivel de colectividad, como el caso de consejeros, asesores y consultas públicas. El último, hace intervenir en el proceso de decisiones a la dinámica de la organización burocrática y se refiere a la capacidad de desagregar tareas, dividir el trabajo y definir criterios de racionalidad en el desempeño de las acciones.

Actualmente, en el plano internacional parecen ser un imperativo "...las necesidades de división y delegación del trabajo; interacción, consulta y coordinación entre las distintas agencias; competencias entre ellas, o erosión de sus responsabilidades, por la intervención de otras, y de utilizar la negociación y el consenso para poder adoptar ciertas decisiones"⁵³.

Recuperando el vínculo con el concepto de sociedad civil, participación y ciudadanía, lo que define a la ciudadanía es, principalmente para este estudio, su dimensión asociada al concepto de participación política. Este es un derecho que a los individuos les permite tomar parte en el proceso de deliberación y decisión política desde el plano personal, o desde la representación, según aporta Hugo Quiroga en relación al déficit de ciudadanía y

⁵³ ALLISON, G., *Essence of decisión*, 1974. Citado por TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social...*, Op. Cit., pág. 264.

transformaciones del espacio público⁵⁴. Esto, se diferencia de la pertenencia del ciudadano a la ciudad como sinónimo de estar integrado a una vida en comunidad.

Continuando con la operacionalización del concepto de sociedad civil y refiriendo a una primera clasificación provista por las conceptualizaciones de Tocqueville y Gellner⁵⁵ en relación a sociedad civil y democracia, es que se toma a la sociedad civil como porción de la sociedad, cuyo centro es la red de asociaciones voluntarias que conllevan intereses y valores que no se encuentran bajo el control del Estado. Para Weber⁵⁶, esa sociedad civil puede contener comunidades afectivas, pero se compone de unidades instrumentales u orientadas hacia valores. Para Toqueville⁵⁷, esto es diferente a sociedad política excluyendo, además, a la familia, la sociedad económica y otras instituciones de la esfera privada.

Así, en la Teoría Clásica, y a diferencia de las ONG's y agencias internacionales, la sociedad civil incluye a grupos que representan, tanto a desposeídos como a privilegiados, a excluidos como a incluidos, al decir de Carlos Waisman⁵⁸. El autor considera a la “sociedad civil fuerte” a partir de grandes dimensiones analíticas a encontrar: la densidad que representan, su autonomía y su autorregulación.

Por último, y dedicando un breve espacio a la realidad de los medios de comunicación en relación al presente tópico, es que las transformaciones del espacio público mencionado, se ha correspondido con la notoria incidencia de los medios, según proponen María Laura Pagani y Darío Rodríguez⁵⁹. Así, los cambios en la comunicación política tuvieron relación con el rol de mediadores y agregadores de demandas ciudadanas que cumplieron los me-

⁵⁴ En CHERESKY, I. (comp), “*Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*”, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2006. Cap. 2.

⁵⁵ TOCQUEVILLE, A. y GELLNER, E.. Citado por TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social...*, Op. Cit.

⁵⁶ WEBER, M. citado por TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social...*, Op. Cit.

⁵⁷ TOCQUEVILLE, A. citado por TOMASSINI, L., *La política internacional como deuda social...*, Op. Cit.

⁵⁸ WAISMAN, C., “¿Qué es una sociedad civil fuerte? Autonomía y autorregulación en las democracias latinoamericanas contemporáneas”, en CHERESKY, I. (comp), *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.

⁵⁹ PAGANI, M. y RODRÍGUEZ, D., “Nuevas formas de ciudadanía en ciudad de La Plata”, Op. Cit., Cap. 8.

dios de comunicación, en detrimento de los canales institucionales tradicionales. Los medios dotaron de visibilidad y sentido a las falencias de los partidos políticos y las organizaciones de interés.

Aquí, el rol protagónico, en términos de participación, lo obtienen los medios, indistintamente de que se valore su oportunidad, justicia o intencionalidad.

Ahora bien, la participación de la Sociedad Civil Argentina posee variadas estrategias participativas para la incidencia transnacional. Esto será abordado en la segunda parte del presente trabajo.

Parte II

“IMPRESIONES” Y EXPRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ARGENTINA EN EL MERCOSUR

Capítulo V

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este capítulo contiene un breve desarrollo metodológico y la fundamentación de su pertinencia para el arribo a los objetivos de búsqueda planteados. En el mismo, se describen el diseño de la investigación y las técnicas de recolección de datos en función de la expectativa metodológica que encierra el objeto de estudio.

Según la clasificación propuesta por R. Sierra Bravo¹, este trabajo consiste en la realización de un estudio diacrónico que se enmarca en un diseño longitudinal no experimental ya que aborda la relación entre un conjunto de actores que conforman la Sociedad Civil y otro conjunto de actores que, asociados, conforman otro actor, es decir, los Estados nacionales nucleados en un bloque económico: el MERCOSUR.

Los Estados nacionales miembros del Bloque, deciden conformarlo en un contexto internacional que lo propició. Sin embargo, desde su creación, tanto el MERCOSUR, como cada uno de sus Estados miembro, ha afrontado coyunturas del sistema internacional y ha sobrellevado coyunturas internas. En este marco, la Sociedad Civil Organizada es un actor que desarrolla sus prácticas políticas a la luz de tan fluctuantes circunstancias.

En este sentido, la reconstrucción de la relación política entre la Sociedad Civil Argentina y el MERCOSUR, que data del año 1991, con la creación formal del Bloque, implica un conjunto de dimensiones contextuales –intra Estados– propias de las ONGs y del tipo de relación-participación (canales, espacios, modos) que se fueron desarrollando; perspectiva no trabajada en el ámbito de las Relaciones Internacionales al menos, a la luz de este contexto.

¹ SIERRA BRAVO, R., *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*, Madrid, Paraninfo, Décima Edición, 1995, pág. 140 – 145.

La complejidad de este proceso será abordada cuali-cuantitativamente, recurriendo a los propios actores, fuentes indirectas y combinando un conjunto de técnicas de recolección de datos, lo que permitirá analizar e interpretarlos a medida que son recabados. Tal combinación implica la aplicación de técnicas de recolección de datos de base documental y entrevistas, permitiendo ampliar los recursos metodológicos para la verificación de las hipótesis y la construcción de categorías, desde fuentes de datos primarias y secundarias.

En este trabajo se propuso analizar la participación política de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR, desde su creación en 1991 hasta la actualidad (2010), desde el atravesamiento de los contextos internacionales y las coyunturas políticas internas de los Estados miembro.

Para alcanzarlo se plantearon objetivos² específicos cognitivos como:

- § Describir el tratamiento que realizan las nuevas corrientes teóricas a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de alta política transnacional.

- § Analizar los canales de participación otorgados desde el MERCOSUR a la sociedad civil organizada, a la luz de la coyuntura internacional.

- § Identificar los canales formales que prevé el MERCOSUR como entidad para la inserción de la sociedad civil en el plano participativo y el modo en que se establece esta participación institucional.

- § Reconocer la asimilación institucional de la coyuntura, por parte del MERCOSUR.

- § Caracterizar los modos y significados que adquirió la participación política desde el Estado y las ONG's en el marco del MERCOSUR.

- § Reflejar la correspondencia e incidencia doméstica del proceso de integración.

² Su formulación se basa en la propuesta presentada por SAUTU, R., *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires, Lumiere, 2005, pág. 18- 19 - 20.

§ Inferir la relación que se establece en este corte temporal entre la Sociedad Civil Argentina y el MERCOSUR como actor y escenario transnacional para la participación.

Las hipótesis de trabajo que contribuyeron al sostenimiento del diseño de investigación y la búsqueda de los datos, se orientaron a identificar la existencia de un espacio de participación de la Sociedad Civil Argentina en el plano formal e informal de la arena decisoria dentro del proceso de integración regional, que asume la salvedad inicial en tanto reconoce que, al igual que en caso de la Comunidad Europea, la iniciativa de regionalizar surge de una decisión de los gobiernos actuantes, sin consulta previa a la sociedad como otro actor implicado.

Se anticipó la existencia de dos espacios paralelos que conviven y se retroalimentan desde una necesidad recíproca en búsqueda de objetivos generales coincidentes y objetivos secundarios, algunas veces, contrapuestos.

Así, la ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil por parte del MERCOSUR fue gradual y progresiva, a la vez que, favorecida y/o motivada por las coyunturas particulares y externas a los países miembro y que repercutieron, en alguna medida, en la integración regional.

Por su parte, la participación política de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR aumentó en el período de políticas neoliberales aplicadas en los países miembro y disminuyó al mismo tiempo que se implementaron políticas estatistas en dichos países, respondiendo a la mayor o menor presencia del Estado.

Las hipótesis que dieron lugar a la estrategia investigativa propuesta se relacionan con la reconstrucción del trayecto histórico de las comunidades regionales compuestas por la diversidad social, cultural, económica, política, geográfica, entre otras; de naciones que se motorizan por la necesidad de un bloque económico y a su paso dejan huellas en la necesidad de reafirmar y asegurar un espacio para lograr el consenso desde una base democrática. En tanto, es posible describir e inferir desde la documentación oficial y los canales (llamados) informales que serán también objeto de análisis en el presente desarrollo.

Este diseño, como esencia de la investigación,³ combina el diseño de campo para obtener información de datos primarios, mediante la aplicación de entrevistas con los contactos obtenidos por vinculación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina y la participación en Congresos y actividades vinculadas con el tema de estudio; y por su parte, el diseño bibliográfico desde el que se presenta la técnica de análisis de contenido mencionada. El doble abordaje redundó en una descripción integral del fenómeno, potenciando la multivocidad de los actores involucrados en el proceso de integración.

En relación a las técnicas de recolección de datos, se utilizaron entrevistas estandarizadas no programadas⁴, en tanto se aplica un guión, donde los temas guardan relación entre sí y permiten un diálogo profundo y rico⁵.

El análisis de contenido⁶ como técnica de análisis acompañó el proceso de recopilación documental, aportando no sólo desde la cuantificación de la información y contenido manifiesto y su sistematización, sino abordando la interpretación del contenido latente. Esta inclusión se realizó con el objeto de otorgar objetividad, sistematicidad y cuantificación para el posterior relacionamiento de los cuerpos conceptuales y la comparación de los valores que asumieron las variables en los diferentes contextos de búsqueda. Se constituyó en la base de la comparación de los contenidos y la base para la descripción y posterior inferencia.

La estrategia de utilización de documentos⁷ se decidió a los fines de dar perspectiva histórica, poder comparar los escritos

³ Esencia de la Investigación es un atributo del diseño que se lo otorga R. Sierra Bravo. SIERRA BRAVO, R., *Técnicas de investigación social*, Op. Cit., pág. 140 – 145.

⁴ Esta denominación y la caracterización posterior se realiza a partir de la propuesta de María Ángeles Cea DÁNCONA. CEA DÁNCONA, M., *Metodología cuantitativa: Estrategias de investigación Social*, Madrid, Síntesis SA, 1998, pág. 178 – 188.

⁵ A la selección, clasificación y denominación de la técnica de recolección de datos se la extrajo desde SABINO, C., *El Proceso de Investigación*, Buenos Aires, Lumen - Hvmánitas, 3º Edición, 1996, pág. 167 -174.

⁶ Extraído de CEA DÁNCONA, M., *Metodología cuantitativa...*, Op. Cit., pág. 351 – 375.

⁷ VALLÉS, M., *Técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid, Síntesis, Tercera Edición, 2003, pág. 360 – 372; SCRIBANO, A., *El proceso de investigación social cualitativo*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.

oficiales e identificar la presencia formal del espacio de participación en el corpus que fue seleccionado por tratarse de los escritos fundacionales que otorgan u omiten derechos y obligaciones en el MERCOSUR, así como también para el caso de los reglamentos y fundamentos de las esferas regionales intraestado (provincia de Santa Fe).

La extensión de tiempo obedece a la necesidad de identificar en la primera etapa del diseño metodológico, el contexto en el que surgen los Tratados y Protocolos que dan forma al MERCOSUR para, en la segunda etapa, abordar principalmente la evolución histórica de la dimensión social de la integración.

Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes del MERCOSUR desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina y Miembros del FORO PERMANENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL. Las personas entrevistadas fueron:

§ El responsable de la entidad, Representante Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), embajador Oscar Laborde.

§ Entrevistas dirigidas a la estructura del MERCOSUR en la Cancillería, como es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil establecido para generar el diálogo entre Sociedad Civil y el MERCOSUR y cuyas actividades para la Argentina son coordinadas desde la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR de la Cancillería Argentina creada como representación especial desde el Ministerio de Política Exterior de la Nación.

§ Entrevista al Dr. Giglio Prado, Coordinador de la COMISION DE SALUD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

§ Entrevista a la coordinadora de la COMISION DE DISCAPACIDAD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Mónica Bianchi.

§ Entrevista al Sr. Jorge Mora, Coordinador de la COMISION TIERRA, VIVIENDA Y HÁBITAT del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

Aquí, la unidad de análisis estuvo circunscripta a las diferentes apreciaciones, intenciones, valoraciones, interpretaciones y aportes expresados por los entrevistados que se vinculan con el papel de los distintos actores de la relación entre la sociedad civil y el MERCOSUR. Las diferentes entrevistas otorgan al menos dos posiciones diferentes en tanto representan las valoraciones e intereses de la estructura oficial del MERCOSUR desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina y las valoraciones e intereses de la sociedad civil.

Dada la estructura conceptual y los objetivos de investigación empírica de este trabajo, se definieron las variables que conformaron el guión de entrevista⁸ compuesto por cuatro bloques temáticos: 1- presentación del entrevistado (identificación y sentido atribuido a la representación); 2- desarrollo histórico de la relación política entre la sociedad civil y el MERCOSUR (relato e intereses de los distintos grupos); 3- canales formales e informales de participación; 4- modos y significados de la participación y de la relación política entre Estado, ONGs y MERCOSUR.

Los datos recolectados en las entrevistas fueron analizados a través de una matriz cuyas categorías pueden observarse en los anexos y, tal como se expresó, al análisis de la voz de los actores se agrega la revisión específica de los documentos formales que representan las intenciones y los canales reales de participación para la participación de los actores en el proceso de integración.

Análisis documental

En la aplicación de esta herramienta, las unidades de análisis estuvieron constituidas por las referencias explícitas a la relación entre sociedad civil y MERCOSUR en los documentos seleccionados que se listan más adelante.

Luego de explorar la relación ente los actores: MERCOSUR - Sociedad Civil, y a posteriori de las primeras entrevistas mantenidas y de una exhaustiva revisión documental, se recolectó la

⁸ Contiene temas y subtemas que constituyen las categorías de análisis en relación a los objetivos de la investigación. Prevé la situación de interacción conversacional, según definición de Vallés y representa un marco pautado que persigue lograr una lógica comunicativa desde una relación dinámica.

totalidad de documentos fundacionales oficiales del MERCOSUR que se encuentran sistematizados y compilados en un documento institucional⁹ de la entidad y son Protocolos, Pactos, Actas de Foros, Reuniones y Congresos en los que se plasma la formalización de la participación de ONG's en espacios institucionales:

§ Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

§ Protocolo de Ouro Preto: Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR.

§ Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

§ Protocolo de Ushuaia.

§ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

§ Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

§ Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos.

§ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela.

Se incorporan a este cuerpo de publicaciones oficiales:

§ Presentación institucional de la Subsecretaría MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe.

§ Portal de inicio de la página institucional del CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL y el Reglamento General del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil¹⁰.

§ Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR.

La selección del corpus para el posterior análisis documental respondió fundamentalmente al criterio de representatividad que adquieren tales documentos respecto del objeto de estudio de la

⁹ Secretaría del Mercosur, Instrumentos Fundacionales del Mercosur, Montevideo, junio de 2007. [http:// www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

¹⁰ En: <http://CCSC.MRECIC.GOV.AR>, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Diciembre, 2009.

presente investigación; al tiempo que adquiere relevancia por su importancia funcional o instrumental en tanto se dirigen a responder a los objetivos de la presente investigación¹¹.

La recopilación documental, como técnica de investigación, adquiere interés a partir del valor de los documentos del MERCOSUR como fuentes primarias de datos empíricos.

Por un lado, la publicación que reúne a los primeros ocho (8) documentos analizados provee información sobre el espacio formal de participación otorgado a la sociedad civil desde la descomposición de la letra de los informes institucionales que se constituyen en documentos oficiales y que versan históricamente sobre lo que se encuentra contemplado en la estructura y/o dinámica participativa del MERCOSUR. Principalmente, están constituidos por Protocolos, Declaraciones y/o Reglamentaciones internas y externas de funcionamiento como así también, los portales oficiales o publicaciones institucionales que resumen características registradas como memorias, al tiempo que operan con el formato de prensa.

En cada caso se seleccionaron por su directa vinculación con el tema de análisis, en tanto la búsqueda de un espacio formal para la participación de la sociedad civil en la letra que da sentido al MERCOSUR y, por su parte, la búsqueda de la incidencia en el regionalismo interno del proceso del MERCOSUR desde la provincia de Santa Fe¹². Esta última basa su pertinencia en haber generado una estructura de articulación con el MERCOSUR, como lo hacen desde diferentes ámbitos, los reglamentos internos del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina y el Reglamento y funciones del Parlamento del MERCOSUR.

Los documentos seleccionados cumplen con los requisitos de autenticidad en cuanto al origen de la fuente y además, la pertinencia del contenido en sí mismos. Los organismos encargados

¹¹ BARBERO, J., *Introducción al análisis de contenido*, Madrid, Instituto de Ciencias Sociales, 1981, pág. 21, 22.

¹² CRECENEA – CODESUL se constituyó en una estructura válida para poder visualizar la incidencia del proceso de integración transnacional en la órbita interna de los Estados tal como se lo propone uno de los objetivos del presente estudio.

de la redacción de los documentos seleccionados son entidades oficiales de rango internacional, nacional y provincial, y los documentos son de acceso público.

En cuanto al tratamiento de los datos, el análisis documental utilizado en este trabajo combina el análisis de contenido¹³ de base gramatical definido a partir de variables y subvariables, la contextualización del documento y la lectura crítica del mismo en función de las categorías analíticas, la importancia del documento en sí mismo y de sus aportes a los conceptos centrales de este estudio, sin necesidad de referencia directamente gramatical.

Para ello, la sistematización del corpus documental se realizó a través del análisis de contenido de base gramatical, el cual consistió en realizar una pesquisa sobre las afirmaciones, proposiciones o sentencias escritas sobre la participación de la sociedad civil en los documentos oficiales y para los cuales se seleccionaron variables y subvariables a partir del cuerpo teórico conceptual, que fueron aplicadas de manera idéntica a los once documentos a partir de la confección de dos matrices de datos¹⁴.

A modo de cierre del presente capítulo y sintetizando la estrategia metodológica aplicada, este estudio plantea una combinación de técnicas de recolección de datos y, por lo tanto, de fuentes a las que se ha tenido acceso.

La selección de las unidades de análisis se realizó luego de diversas estrategias de búsqueda exploratoria de antecedentes del tema mediante entrevistas no estructuradas a informantes clave como fueron miembros de la Fundación AVINA y El Ágora; contactos la Fundación Poder Ciudadano en el marco de las II Jornadas de Municipios Saludables; y con el responsable de la Unidad MERCOSUR de la Subsecretaría del Gobierno de la provincia de Santa Fe¹⁵. Al mismo tiempo, se destacó la etapa de desarrollo de la disensión social de la integración y las proyecciones futuras, más allá de las dimensiones económica y política en actual vigencia y apogeo, luego de una revisión bibliográfica de las experien-

¹³ GARCÍA FERRANDO, M. (et. al.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social*, Madrid, Alianza, 1998.

¹⁴ (Ver en Capítulo VII).

¹⁵ Esto, a los fines de dar cuenta de la participación democrática de la sociedad civil dentro de cada Estado con implicancia regional transnacional.

cias participativas de Uruguay, Paraguay, Brasil y la transversalidad de la experiencia que plantea la Unión Europea. Este proceso paralelo generó categorías de análisis más allá de las consignadas e inferidas desde la producción y elaboración del marco teórico precedente.

Capítulo VI

ABORDAJE DE LA PARTICIPACIÓN DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

A lo largo de este capítulo se presentarán los hallazgos obtenidos desde la aplicación de la matriz confeccionada para el análisis de las entrevistas realizadas. Este instrumento se orienta hacia la búsqueda de categorías conceptuales que se desprenden del marco teórico precedente con el objeto de poner a prueba las hipótesis de trabajo que guían el presente estudio y que fueron expresadas de manera amplia en el Capítulo V.

La búsqueda de posicionamientos comunes y/o disímiles entre las percepciones y experiencias de los entrevistados conducen a una posterior interpretación del fenómeno de la integración regional del MERCOSUR desde la referencia explícita de los actores involucrados en el proceso y se constituyen en actores diferentes frente a la participación política ciudadana de la sociedad civil. Esta interpretación toma como eje vertebral a la participación en su expresión teórica y aquella resultante de la interacción con los voceros de los actores argentinos implicados en el proceso de integración regional.

Presentación de las entrevistas

Entrevista al representante del MERCOSUR desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Se trata del responsable de la entidad Representante Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), Embajador Oscar Laborde.

Entrevista al Dr. Giglio Prado, Coordinador de la COMISIÓN DE SALUD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

Entrevista a la Coordinadora de la COMISIÓN DE DISCAPACIDAD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil Mónica Bianchi.

Entrevista al Sr. Jorge Mora, Coordinador de la COMISIÓN DE TIERRA, VIVIENDA Y HABITAT SOCIAL del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

Para su análisis se aplicó la Matriz que relaciona: Categorías analíticas por entrevista y se presenta una síntesis en la siguiente tabla:

TABLA 1: REFERENCIA SINTÉTICA DE LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS SEGÚN LOS ACTORES (VER PÁGINA SIGUIENTE)

Las entrevistas desde sus ejes transversales

En las entrevistas se reconocen ejes articuladores y emergentes a partir las cuales pueden compararse y complementarse sus expresiones y valoraciones, tal como se muestra en los siguientes apartados.

Descripción de la función que ocupa cada actor desde su propia valoración:

El embajador Oscar Laborde se define como tal y como representante especial para la integración y la participación social (aludiendo al REIPS). Designado por la presidenta Cristina Fernández y coordinador del CCSC. Esta identificación lo ubica como representante del Gobierno Argentino desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y como actor responsable de su función y de la promoción de la participación de la sociedad civil.

Giglio Prado en cambio, se reconoce como

...coordinador de la Comisión de Salud Internacional, que funciona en el marco del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina, (sostiene que) el CCSC de la Cancillería esta orientado fuertemente, aunque no de manera exclu-

Categorías de análisis	Nombre y descripción de la función	Evaluación de la relación entre Estado Argentino, sociedad civil y MERCOSUR: aspectos históricos y políticos	Evaluación de canales formales de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR	Evaluación de canales informales de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR	Evaluación del impacto real de programas relativos a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR	Detección y evaluación de problemas relativos a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR	Proyecciones acerca de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR
Opinión sintética de los Entrevistados	Representación	Relación positiva con el Estado argentino y déficit en el MERCOSUR y en los demás países individualmente	Escasos pero importantes desde el avance alcanzado y el valor relativo con otros países del MERCOSUR	Los canales informales siguen la lógica de los formales pero en diferentes ámbitos de participación con el objeto de reforzar los canales formales.	Para algunos solo se da en plano declarativo, para otros, es fuente de cambios en las políticas internas de los países miembro	Carencia en la institucionalización de la participación en el MERCOSUR, la desigual información circulante en los diferentes países, la dificultad para representar a todos los territorios por falta de canales descentralizados	Continuar con la participación, sumar organizaciones, institucionalizar los canales de participación, llegar a construir políticas continentales

Fuente: Elaboración Propia

siva, al proceso de integración en el MERCOSUR y en América Latina¹.

Describe su rol diciendo:

... el rol de coordinación tiene que ver con recoger y articular democráticamente (resguardando) el carácter regional o internacional que tiene el emprendimiento. Muchos estamos, además, más comprometidos con las cuestiones locales (...) es que el camino central que buscamos procesar en la Cancillería son las cuestiones de alcance nacionales o locales y, por otra parte, ir generando una visión común que vaya teniendo algunos temas más concretos o algunas bajadas más concretas.

Mónica Bianchi es presidente de la asociación ACIS, (siglas de Asociación Civil para la Integración Social), y se describe en su función diciendo:

... como presidente de esa Asociación es que empecé a participar en la Comisión de Discapacidad y del Concejo Consultivo (...) pero, en realidad, yo participo de esta comisión como presidente de una Asociación Civil, como todos los que estamos aquí.

Como CCSC, estamos bajo programas del MERCOSUR y el objetivo primario del Concejo Consultivo es tender a la integración regional del MERCOSUR, incluir a cada uno en el sistema, y hacer las propuestas de políticas públicas a los gobiernos del MERCOSUR...²

En el caso del Sr. Jorge Mora, se define como:

... el secretario de Relaciones Internacionales de la Federación Nacional del Trabajador por la Tierra, Vivienda y Hábitat (FETV) y coordinador de la Comisión Tierra, Vivienda y Hábitat del CCSC.

Esta organización tiene una historia muy larga, no es una ONG sino lo que denominamos movimientos sociales y nuestra área de trabajo ha sido, históricamente, el tema del asesoramiento de

¹ PRADO, G., Entrevistado como Coordinador de la Comisión de Salud del CCSC. Buenos Aires 29 de diciembre de 2009.

² BIANCHI, M. Entrevistada como coordinadora de la Comisión Discapacidad del CCSC. Buenos Aires, 29 de diciembre de 2009.

tierra, vivienda y el hábitat popular. Oficialmente la Federación se crea en el año 1998³.

Agrega que:

... junto a la crisis (refiriendo al contexto nacional de 2001), fuimos unos de los que nos pusimos a la cabeza de la resistencia al neoliberalismo, entonces, eso nos llevo a ser una organización muy grande; muy desarrollada en todo el país.

En el caso de los coordinadores, se encuentra muy presente la reivindicación del espacio de participación previo al CCSC, como son las asociaciones de las cuales provienen.

En general, el emergente de este apartado se vincula con la representación de los diferentes actores que intervienen, de alguna manera, en el proceso de integración regional que da muestras de la adhesión al paradigma globalista⁴ de las Relaciones Internacionales en tanto que, en un plano práctico, puede verse su carácter instrumental desde el cual el fenómeno de la globalización trasciende esta descripción para incluir las nuevas formas de participación, diferentes a la figura exclusiva del Estado. Su reconocimiento como miembros del CCSC es muestra de la multiactorialidad participativa desde un plano meramente descriptivo.

La sola presencia de las instituciones que son representadas, se incluyen en lo que Truyol⁵ llama “el pueblo internacional” o “el elemento democrático de la sociedad internacional”. Espacios donde se registran los hechos que no parten de la iniciativa gubernamental sino privada y que, bajo la figura de actor internacional, puede influir en el sistema internacional al que pertenece. El valor de la iniciativa no gubernamental se infiere de la incorporación de organizaciones que ya poseen una agenda previa y que la incluyen al CCSC.

Relación entre Estado Argentino, Sociedad Civil y MERCOSUR: aspectos históricos y políticos

El representante del REIPS contextualiza al CCSC dentro del proceso de organización del MERCOSUR donde dice:

³ MORA, J.. Entrevistado como Coordinador de la Comisión Tierra, Vivienda y Hábitat del CCSC. Buenos Aires, 18 de febrero de 2010.

⁴ SODUPE, K., “El estado actual de las..”, Op. Cit.

⁵ TRUYOL Y SERRA, A., *La teoría de las Relaciones Internacionales...*, Op.Cit.

El CCSC surge en el año 2003. Todavía estaba en gestación la modificación del MERCOSUR como modelo económico-político. Surge funcional a ese modelo que en los '90 parecía que iba a pasar mucho tiempo y entonces la concepción (...) era para un mundo neoliberal y una América Latina que acompañara ese proceso⁶.

Para mostrar algún indicador de las transformaciones del contexto político que se remonta a los orígenes MERCOSUR pero que no se evidencian al interior del proceso de integración indica que:

Se van produciendo cambios en la región (...) el MERCOSUR acompaña la transformación política que se produce allí se produce, con el surgimiento de gobiernos populares, progresistas, de izquierda, todas las acepciones para identificar a un Nacionalismo Popular y, a pesar de ello, este MERCOSUR está funcionando con la Institucionalidad de los años 90⁷.

En el párrafo anterior se evidencia la clara distinción de supuestos de las Relaciones Internacionales desde la concepción que centraliza la figura del Estado respecto de las teorías que ponen su énfasis en la centralidad de la sociedad, esto, sin alejarse de la concepción de Estado Moderno, como se refiere en adelante.

En los orígenes del MERCOSUR, la adhesión es linealmente aplicable a la corriente realista en el marco del paradigma estatocéntrico de las Relaciones Internacionales ya que, en lo que respecta a los canales de vinculación entre sociedades, sólo se reconoce la relación interestatal dentro de sus supuestos “normales” y, al flexibilizar su supuesto, mantiene que los Estados son las únicas entidades frente a relaciones transnacionales⁸.

En cambio, el coordinador de Comisión de Salud (CCS) evalúa la relación entre Estado y sociedad diciendo que:

La Cancillería tiene su área de representación hacia la sociedad civil que ha dado pasos muy democratizantes en busca de la sociedad civil, que es el área del REIPS la cual, en un primer momento estuvo a cargo de esto el embajador Varski y, actual-

⁶ LABORDE, O. Entrevistado como Responsable de la entidad Representante Especial para la Integración y la participación Social (REISP) y CCSC; Buenos Aires, 7 de octubre de 2009.

⁷ Ibidem.

⁸ SODUPE, K., “El estado actual de las...”, Op. Cit.

mente, está a cargo el embajador Oscar Laborde, o sea que, hay una decisión política de la Cancillería de generar, a través de la cultura ministerial que representan, una búsqueda de la participación de la sociedad civil.

(Como comisión salud) Nosotros no solamente no somos parte del Estado, sino que tenemos una de nuestras prevenciones en no generar una participación subordinada o instrumentada por intereses gubernamentales, digamos que tenemos mucho celo y mucho empeño comprendido por las autoridades que, la participación para ser legítima tiene que ser independiente de toda instrumentación gubernamental⁹.

Esta última afirmación coincide con la apreciación que realizará más adelante el embajador Laborde, revelando el conocimiento que poseen los actores de sí mismos, del otro y del conjunto. También se acerca a la idea que sostiene que la sociedad civil pretende asegurarse de su desvinculación con el gobierno para luego sumarse a la participación.

En relación al vínculo con el actor Cancillería, la identificación de los roles de cada uno y de los demás, desde la coordinación de tierra, vivienda y hábitat dicen:

Nosotros, hasta ahora, hemos tenido un marco de compañerismo, de cordialidad, más que de respeto mutuo. (...) Nos sentimos muy cómodos dentro del área del Concejo Consultivo, con el embajador Oscar Laborde, que es el presidente del Concejo Consultivo y su equipo de trabajo, donde esta Elsa Laborde –la secretaria ejecutiva– y Carlos Borgna, que es parte del equipo de Cancillería y la verdad es que hemos trabajado y hemos notado un cambio respecto de lo que era antes, porque el CCSC tiene una historia dentro de Cancillería y no siempre se manejó de la misma manera, han habido cambios importantes, así que, en general, había muy buena predisposición y estamos en esa etapa de consolidar el trabajo para después lograr tener más incidencia sobre las políticas públicas en la Argentina, y coordinación con los otros movimientos sociales en el MERCOSUR¹⁰.

⁹ PRADO, G. Entrevista citada.

¹⁰ MORA, J. Entrevista citada.

En relación a la motivación para la participación dentro del CCSC, el coordinador de la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat sostiene que:

En el proceso con el MERCOSUR y ante nuestra necesidad de tener una organización nacional, también surgió la necesidad de conocer otras experiencias latinoamericanas en el tema de vivienda y otras políticas también. Entonces nos pusimos en contacto con la federación uruguaya de cooperativas de ayuda mutua, (...) uno de los iconos de la vivienda social en América Latina.

También nos vinculamos con la Unión de Movimientos de Brasil y Paraguay, y hemos estado en contacto con Venezuela, donde están los comités de tierra urbana. Ya teniendo estas relaciones con una organización que se llama SELVIP (por Secretaria Latinoamericana de Vivienda Popular), desde hace dos años y justamente a través de una propuesta que (nos) hizo el embajador Oscar Laborde a la organización, es que la FETV (Federación de Tierra y Vivienda) se incorporara al CCSC. Nosotros, de hecho, aceptamos esa invitación y le sugerimos conformar la Comisión de Tierra Vivienda y Hábitat que no estaba hasta ese momento dentro del Concejo Consultivo, entonces nos incorporamos, y se armó la Comisión que coordino¹¹.

Este último cuerpo de ideas permite inferir acerca del dinamismo permanente del CCSC, en tanto revela la ampliación desde una convocatoria realizada en el año 2007.

El coordinador de la Comisión de Salud encuentra la explicación a la necesidad de participar en el plano internacional en tanto señala:

... hemos encontrado que los comunes denominadores son, el enfoque de derecho de salud, no como mercancía, (...) y hemos valorado altamente el tema de la participación social en salud y se nos presentan algunos temas que si son internacionales, como la salud de los migrantes. (...) nosotros pensamos que el proceso de integración tiene que ser para igualar derechos y servicios, acceso a los servicios de todos los ciudadanos, por su condición de ser humano no por su condición de nacional; el otro tema importante que hemos encontrado es el (tema) de

¹¹ Ibidem.

la multiculturalidad en salud, la necesidad de conseguir políticas más respetuosas hacia los pueblos originarios y sus culturas, los pueblos originarios son una oportunidad de integración muy importante, es muy probable que las poblaciones guaraníes uruguayas, paraguayas y argentinas tengan más afinidades que nuestro gobierno, las concepciones en común que tienen, deben ser respetadas; y otro tema que nos parece importante son las fronteras como lugar de cooperación, no como lugar de separación, en nuestra opinión no debe ser un obstáculo la frontera sino una oportunidad de aprovechar los antecedentes de uno y otro lado¹².

Tal como se adelantaba y en referencia al reconocimiento de los actores entre sí, el representante de la REIPS caracteriza a la sociedad civil desde su participación entendiendo que:

Al comienzo, las organizaciones son temerosas de poder perder su autonomía... y hacen bien. Temen ser utilizadas, tergiversadas, temen perder su independencia y es natural. Justamente, la experiencia, de alguna manera, muestra eso y cuando comprenden que es honesta la propuesta de incorporación, realmente protagonizan. Tienen que percibir primero que es realmente honesta esa propuesta, que no es una propuesta autoritaria que pretende sacar rédito para los gobiernos, sino que comprenden que efectivamente son convocadas y entonces hay una predisposición, primero, al cuidado y, después si, a una integración más completa. Y eso es interesante porque en todo caso las ONG no solamente pretenden reclamar, protestar, sino que pretenden proponer¹³.

La Comisión de Salud vincula su inclusión al CCSC con un momento histórico-político al señalar:

... nosotros¹⁴ nos acercamos a la Cancillería a partir, básicamente, de una ampliación del Concejo Consultivo que se produce con una crisis en la forma de organizar la región que tuvo que ver con la iniciativa del ALCA que hizo crisis en la cumbre de Mar del Plata¹⁵.

¹² PRADO, G. Entrevista citada.

¹³ LABORDE, O. Entrevista citada.

¹⁴ PRADO, G. Entrevista citada.

¹⁵ Esta valoración del hecho histórico como bisagra en el Mercosur se encuentra contenida y puede ser ampliada desde el Capítulo III del presente

De esta manera introduce el contexto que percibe como origen del espacio de participación en tanto refiere:

Es en la cumbre de Mar del Plata que se retoma un acento latinoamericanista, digamos (que) se rompe con la propuesta de Estados Unidos de construir el ALCA. Hay un área más influenciada por Venezuela que constituye el ALBA y en el caso nuestro, las autoridades remarcan la necesidad de construir en el marco del MERCOSUR, no solamente un componente gubernamental y un componente económico de negocios empresarios, sino también un costado social, un costado que tenga que ver con la integración de las sociedades de la sociedad civil, como representación de las sociedades, y de los intereses de la sociedad en general y en ese sentido nosotros si venimos teniendo un acuerdo estratégico con el actual período de Gobierno y la orientación que marca su Cancillería, de dar pasos para la integración de latinoamericana y regional¹⁶.

Particularmente, el representante de la Comisión de Salud en relación al proceso histórico y la referencia a los diferentes contextos que atravesó el MERCOSUR como fenómeno de estudio, remonta en el tiempo su análisis en tanto propone:

... después del Gobierno de la dictadura y de su alineación con la Guerra Fría, evidentemente, hay una intención del gobierno de Alfonsín de reexplorar alguna visión, algún grado de independencia del país con la visión mas latinoamericanista que se expresa en la constitución del MERCOSUR.

De todas maneras, el tema de la integración del mercado estaba muy centrado, desde el nombre. Cuando viene la década del 90', la caída del muro, etc., hubo un período en Argentina que, evidentemente, fue el de las relaciones carnales, la visión estratégica a la política de Estados Unidos que evidentemente tenía

trabajo en su ítem 3.2, Acerca del Mercosur y donde se expresa: "el proyecto ALCA se suspendió en forma indefinida luego de la Cumbre de Presidentes Americanos en Mar del Plata (2005), en el marco de la conflictiva relación, por un lado, entre los presidentes sudamericanos, algunos de ellos abroquelados en el Mecosur y, por otro lado, el gobierno estadounidense de George W. Bush, junto a socios latinoamericanos como México". PÉREZ TORO, J., "Globalización y crisis financiera en Mercosur", en AHUMADA, C. y CENCINO, A. (eds.), *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, CEJA, 2003.

¹⁶ PRADO, G.. Entrevista citada.

que ver con la aplicación del Consenso de Washington, la apertura, las privatizaciones. Es decir, toda una política de expansión del mercado y, en salud, tenía el correlato de la idea del banco mundial que se interesa en invertir en salud. Para los países de desarrollo medio en el mercado, era mejor asignador de recursos y en todo caso había que tener políticas sociales para los que fracasaban en el mercado.

El gobierno de De la Rúa, yo creo que no tuvo el atrevimiento de cambiar esta visión y la gestión, primero de Néstor Kirchner y ahora de Cristina Fernández de Kirchner tiene en alguna medida, otro marco de alianzas, que tienen que ver también con procesos latinoamericanos que explican que haya un aborigen gobernando Bolivia, una mujer socialista en Chile, un obrero que le falta un dedo porque se lo atrapó una máquina en Brasil, el proceso nacionalista en Venezuela, la crisis en Ecuador. El mapa de América Latina ha cambiado y me parece que ya tiene una influencia acentuada¹⁷.

La riqueza de estas afirmaciones redunda en la referencia directa a las hipótesis de trabajo desarrolladas a lo largo de los capítulos precedentes y que servirán de base para arribar a las conclusiones que se presentan a continuación. A su vez, son coincidentes con las expresiones del embajador Laborde, cuando asocia esta transformación con el origen en la sociedad civil de los gobernantes actuales de los Estados Parte.

En otro sentido, y rescatando las primeras afirmaciones vinculadas a la coyuntura de la creación del MERCOSUR, es interesante aportar la mirada de Aldo Ferrer¹⁸ sobre la contextualización global, y la “visión fundamentalista de la globalización” partiendo de la verificación de vínculos económicos y financieros que prevalecen en el orden internacional, como directriz que pretende reconocerse en el proceso de integración que protagoniza el MERCOSUR. Las mismas organizaciones de la sociedad civil y desde la Cancillería se coincide con Ulrico Beck¹⁹, cuando considera estar frente a una visión reducida de la globalidad de base unidimensional donde, las variables de la globalización como ecología, cultura, política policéntrica, espacios transnacionales,

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ FERRER, A., *Hechos y ficciones de la globalización...*, Op. Cit.

¹⁹ Citado en pappers de Miryam Colacrai desde BECK, U., Op. Cit.

acciones de la sociedad civil, entre otros; quedan subordinados a la globalización económica amparada en una visión monocausal del economicismo.

En este recupero de los relatos se evidencia la asunción tardía de América Latina del desarrollo del tercer sector en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y mientras tanto, se constituyó en mediador de los conflictos sociales en relación al Estado como destaca Liliana Bonavita²⁰.

Ante el derrumbe de ideario estatocéntrico y la expansión del modelo de desarrollo centrado en la gente, las relaciones entre Estado y sociedad civil, ahora se reconstruyen desde el espacio público, dejando de lado las iniciativas exclusivas del Estado.

Al igual que se presenta en el capítulo VII sobre el análisis de los documentos del MERCOSUR, se puede reconocer el avance histórico de la participación social entrados los años 2000, en relación a lo que Alan Wolfe²¹ llama un “modelo trinitario” junto al Estado y al mercado como realidad de integración. La sociedad civil es definida, allí, como un “Tercer Sector”, como un sector no lucrativo. Atribuye, como fundamental para el tercer sector, que incluye a las agendas del Estado iniciativas que provienen directamente de la participación de los ciudadanos. En este período, los gobiernos realzaron al elemento constitutivo del Estado llamado tercer sector, dándole una estructura que los representara en el MERCOSUR.

La coordinadora de la Comisión de Discapacidad se expresa también en relación a los cambios vividos con la estructura del MERCOSUR desde su origen en un contexto neoliberal, las nuevas figuras y modelos de gobierno que hay ahora, y todo ello vinculado tanto los Derechos Humanos como a la visión democrática; y se refiere, diciendo:

Se ve mucho la intención. Otra cosa es lo que falta recorrer, está claro que los gobiernos del MERCOSUR están teniendo, en este momento, como un camino común a encontrar, diferente a ese modelo neoliberal que había, como se ve en las Cumbres Sociales²².

²⁰ BONAVITA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, Op. Cit.

²¹ Citado por BONAVITA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, Op. Cit.

²² BIANCHI, M. Entrevista citada.

Continúa diciendo la Coordinadora de la Comisión de Discapacidad:

... ahora tenemos que empezar a caminar juntos como MERCOSUR, más allá de las características y del folklore propio que pueda llegar a tener cada uno de los países. El tema es que, en este momento, ya hay un montón de ideas comunes de que hay una tendencia común en cuanto a la participación de los gobiernos, de acuerdos internacionales de ayuda mutua, y ya que hay una unidad de ideas en cuanto a la participación de la sociedad civil, ahora tenemos que empezar a caminar ese camino que significa que, el MERCOSUR deje de ser exclusivamente económico y pase a ser socioeconómico o socio-comercial²³.

Aportando claridad sobre las percepciones referidas, es preciso identificar, en ellas, la influencia que atravesó posteriormente la corriente de pensamiento idealista, en tanto se reubican tales relaciones dirigidas a transformar el sistema internacional a través de “analogías nacionales”. Esta búsqueda quedó apegada a la tarea esencialmente desarrollada por la propia sociedad civil que intentó encontrar puntos de coincidencia y refuerzo en el ámbito internacional regional.

Cabe señalar que tal adherencia fue discreta, en tanto los Estados no dotaron de institucionalidad al proceso de integración para perseguir el logro de sus presupuestos, como son la armonía de intereses de los Estados, la fe en el progreso, la existencia de una justicia objetiva, y la creencia en la racionalidad y bondad humana, principalmente. De manera tácita, se reconoce la delegación a la sociedad civil de las acciones tendientes a armonizar socialmente la integración, sin acompañamiento de las estructuras del MERCOSUR.

Estas incipientes expresiones de cambio conceptual se relacionan con el período de la presidencia de Bill Clinton en Estados Unidos y, luego, serán profundizadas desde la adscripción al Ideal Globalista en una asociación regional-global llevada adelante por los gobiernos latinoamericanos de base popular y a la luz de la experiencia de la Unión Europea, como se expresa en el capítulo III del presente estudio.

El carácter incipiente del MERCOSUR, en cuanto a la discusión del ámbito perteneciente a las Relaciones Internacionales,

²³ Ibidem.

inicia el camino hacia la formulación de propuestas referidas a cómo debería ser el sistema de Estados. Sobre ese tópico, el Embajador Laborde acerca de la relación concreta entre Estado y sociedad civil aporta:

... cuando se constituye este proceso de relación con el Estado siempre está la negociación, siempre está la explicación de ambos sectores, de lo que no se puede, porque legalmente no se puede, de lo que si se ha hecho y por ahí no se reconoció lo suficiente en la sociedad civil, de lo que hay posibilidad política de hacer. Entonces uno entra en el diálogo y empieza a escuchar al otro, donde los gobiernos escuchan a la sociedad civil, ahora también la sociedad civil escucha a los gobiernos. Allí, no solamente es una suma de monólogos: yo pienso esto y el otro piensa lo otro, sino de poder intercambiar, de poder articular, de poder decir, llegamos a este acuerdo que se cumple de esta manera. De alguna manera se llega a una negociación con lo cual, como toda negociación hay una convención de lo que pretende el otro y una comprensión siempre compartida²⁴.

En relación al análisis de la realidad política latinoamericana, así como los modelos aplicados por los gobiernos en las últimas décadas, el Coordinador de la Comisión de Tierra Vivienda y Hábitat refiere someramente, excepto cuando habla del surgimiento de movimientos sociales luego de la crisis de 2001, tal como se citó anteriormente. A nivel internacional solo dice: "...en Brasil, con el gobierno de Lula, hubo mayor participación de las organizaciones, tal vez no la que se quisiera y tampoco las políticas han sido siempre de total agrado de las organizaciones sociales...", y continúa refiriendo a acciones específicas del sector que representa.

Como emergente de este eje de análisis que busca recuperar la experiencia y la valoración de la relación entre el Estado y la sociedad, se evidencian los cortes históricos que atravesó el proceso de integración en materia de Política Exterior Argentina, al tiempo que se reconocen las adhesiones a diferentes cuerpos teóricos de las Relaciones Internacionales.

Si bien el tratamiento documental es principalmente revelador de esta hipótesis y se desarrollará más profundamente en el próximo capítulo, es preciso afirmar que, en el discurso de los actores se

²⁴ LABORDE, O. Entrevista citada.

expresa directamente el cambio de escenario que fue acompañado del surgimiento del CCSC como dato objetivo de referencia.

Desde la voz de los actores, se revaloriza la coyuntura posterior a los años 1990, al tiempo que identifican para ese período la ausencia de una política dirigida a la sociedad llegando a contraponer sus objetivos e ideales con los propulsados desde el MERCOSUR, como proceso de integración.

Percepciones acerca del surgimiento del CCSC

Para el representante del REIPS,

En el 2003 aparece la Sociedad Civil, en ese escenario (por lo menos para Argentina) y a partir de eso surge el Concejo Consultivo, el cual coordino y donde yo tengo la responsabilidad de articular la sociedad civil, como integrante del Gobierno, e integrante de la Cancillería, mi responsabilidad es dar las condiciones para que la sociedad civil sea convocada, sea articulada –conectada con el resto de los países– y permitir las condiciones de su funcionamiento. Nosotros somos un grupo de personas que ahora somos gobierno, pero antes, éramos organización. No venimos de la diplomacia, sino que venimos del trabajo con la sociedad civil²⁵.

El surgimiento del CCSC en 2003, no resulta casual si se relaciona con el proceso vivido por la Argentina en esos tiempos. Es coincidente su surgimiento con el giro que da el gobierno en relación a la política exterior y la simultaneidad de acontecimientos que se vivieron con la sociedad civil, puertas adentro, para el caso de la Argentina.

El responsable del REIPS define al CCSC como:

... un agrupamiento de sectores sociales y políticos, es decir, que nosotros no somos simples intermediarios con la sociedad civil, sino que hemos sido parte de la misma y, desde entonces, el Gobierno concede la posibilidad que articulamos a la sociedad civil. Yo soy el representante del Gobierno para que la sociedad civil tenga condiciones de funcionar acá en la Argentina y en la región del MERCOSUR²⁶.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

En todo momento se evidencia la clara ideología que subyace sobre la concepción de Estado. Esto es, alude a sociedad civil y Gobierno, reconociendo a los diferentes actores constitutivos del Estado, que son realzados o desplazados según los tipos de Gobierno, o más aún, los diferentes modelos de Estado impulsados por los diferentes períodos de Gobierno.

Se hace constar la pertenencia del entrevistado al actor Gobierno y resalta su función articuladora y garante de la participación de la sociedad civil. En la descripción de las relaciones entre los actores se detiene y define al actor sociedad civil y las características que observa.

Luego, el coordinador de la Comisión de Salud continúa con la definición de los demás actores involucrados en el proceso diciendo que:

(al CCSC) Lo integran numerosas organizaciones de diversos ámbitos de la Sociedad Civil, que tienen que ver con Derechos Humanos, educación, medio ambiente, pueblos originarios para recordar algunos. (...) Son unas 17 comisiones por área de interés y se articulan en un momento más general de la posición más política de la integración regional, entonces, haciéndolo desde la representación de la Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires, la Fundación FEMEBA y jugando un rol de coordinación de todos los sectores, es que hemos logrado reunir en el campo de salud, que han ido variando con ciertos cambios de actores pero que siempre a sido con presencia de organizaciones profesionales del campo de la salud. (...) Hemos tenido una variada participación y se ha conformando un núcleo que ha ido generando una visión del proceso de integración en temas de salud²⁷.

En el caso del representante de la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat, no refiere a la creación del CCSC, en tanto su incorporación es posterior.

Concepto de la sociedad civil desde el CCSC integrado

Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, empowerment, tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea

²⁷ PRADO, G. Entrevista citada.

de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993)” “... la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo, la mejor garantía para –hacer funcionar la democracia– (...) El capital social hace su aparición en los discursos de los políticos que, a su vez, hacen uso de los recursos públicos para promocionar nuevas investigaciones académicas que exploren el tema. Las asociaciones cívicas renuevan su presión en las administraciones, en demanda de mayores y mejores espacios participativos y, desde los ámbitos académicos, se difunde a los estudiantes y al conjunto de la sociedad, las virtudes redescubiertas de la intervención ciudadana²⁸.

Para el REIPS

... la sociedad civil por característica, es bastante poco definible, poco predisuelta a ser encajonada en parámetros conocidos²⁹.

Justamente, la explosión que ha tenido la sociedad civil, sobre todo en Argentina estos últimos años, tiene que ver con su universidad, con su escolaridad y tiene que ver con que en la Argentina, la sociedad civil (para llamarlo de alguna manera) o movimientos sociales o leyendas no gubernamentales, surgen para suplantar Estados primero, e incluso después, para enfrentar al Estado.

El 70% o el 80% de la sociedad civil en la Argentina surge a partir del 2001 con relación a los hechos del 2001. Surge para hacer cosas que el Estado no hacía porque había una concepción del Estado Mínimo, un Estado Mínimo que no era un Estado ausente, un Estado Mínimo que sí les garantizaba a las grandes empresas que estuvieran en el MERCOSUR, las grandes empresas de Brasil, las grandes empresas argentinas todas las condiciones de poder promocionarse, y detrás de eso sí estaba muy presente garantizándoles a los grandes grupos económicos³⁰.

²⁸ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit.

²⁹ En la misma línea, el coordinador de la Comisión de Salud remite a la visión de participación en salud desde la autocrítica agregando: “...la misma categoría, sociedad civil es sumamente problemática, la categoría comunidad idílica y homogénea no destaca las contradicciones...”

³⁰ LABORDE, O. Entrevista citada.

Ahora bien, García Delgado³¹ decía que las nuevas manifestaciones de la sociedad se constituyen en redes que las caracterizaba como iniciativas de gran riqueza con formatos institucionales muy diversos: ONG's, comunidades, espacios barriales, movimientos sociales, foros multisectoriales, asociaciones civiles, grupos de voluntarios, fundaciones, organizaciones de solidaridad de Iglesias, etc. La configuración de su identidad se potencia en carácter de espacio público, no político o no estatal, a pesar de que persigan objetivos sociales públicos o colectivos. Además, decía, "No hacen política" y se sujetan desde valores como la solidaridad y la defensa de la red social. Sobre esta última afirmación se considera oportuna una revisión al respecto que será guiada por las manifestaciones de la sociedad civil a lo largo del presente capítulo.

Más aún, esta revisión puede acompañarse de los estudios teóricos que se desarrollan en la actualidad, que agregan dimensiones de análisis para la descripción de la sociedad civil en el 2010 en América Latina y atravesada desde el concepto de ciudadanía, recuperando la idea desarrollada en el Capítulo IV por Manuel Garretón³², quien plantea que la resurrección de la sociedad civil, antes que en América Latina se da en Europa como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar. Desde esa contextualización para América Latina, se ve como reclamo a las promesas incumplidas y las debilidades democrático-políticas. Así surge como un motor de cambio que sustituye a los actores políticos clásicos en el proceso de democratización. Recurre a una diferenciación entre discursos de la sociedad civil normativos donde se espera una oposición al Estado desde un tejido asociativo que, por sí mismo, reconoce participación proponiendo autogobierno; y por otro, una visión descriptiva donde algunos incluyen al mercado y sus actores; y otros sólo aquellas organizaciones que configuran cuerpos intermedios o que no forman parte de la economía ni de la política esencialmente.

Entonces afirma, la sociedad civil está conformada por el pueblo, las clases, los movimientos sociales y ellos se estructuran principalmente en torno a una base política estatal que puede ser conflictiva o de integración.

³¹ GARCÍA DELGADO, D., *Estado-Nación y globalización*, Op. Cit.

³² CARRETÓN, Manuel, Op. Cit.

De modo que la política y el Estado generan, constituyen, y estructuran lo que podría hoy llamarse sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales³³.

Retomando las descripciones de los actores y luego para acompañar conceptualmente la definición de sociedad civil, el responsable de la REIPS continúa:

Entonces, la sociedad civil es multiforme. En el Concejo Consultivo hay unas mil doscientas (1200) organizaciones no gubernamentales, hay veintitrés (23) Comisiones de las más diversas, pero claro, esa no es la única forma que se expresa en la región la sociedad civil, hay una coordinadora de cuestiones sindicales...

Esta cuantificación de la sociedad civil “activa” en el CCSC muestra que, más que una desaparición de la sociedad civil luego del modelo de Gobierno desarrollado en la década de 1990, se trata de una incorporación de la sociedad civil a la esfera de Gobierno con incidencia internacional mas bien vinculada a una relación de asociación si se toma el concepto que aporta Mario Rovere³⁴ para definir la proximidad en las redes.

En las afirmaciones siguientes puede verse cómo esa misma línea argumentativa cobra sentido desde el valor cualitativo de esa asociación y el reconocimiento del rol que desempeña cada actor en el interjuego que propone el CCSC.

La Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat define al CCSC como:

... un espacio para las organizaciones de la sociedad civil. Regularmente, hay actividades (aparte de las actividades de las cumbres sociales) entre una cumbre y otra, hay reuniones periódicas de las comisiones que conforman el Concejo Consultivo y hay mucho intercambio de experiencias entre las organizaciones acerca de las políticas, eso es muy loable porque no siempre fue así. En otras oportunidades la Cancillería no estaba abierta a la participación de las organizaciones sociales o la participación era muy restringida, entonces está la posibilidad de que cada

³³ GARRETÓN, Manuel. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática Latinoamericana actual”, en *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*. Cheresky, Isidoro. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.

³⁴ ROVERE, M., *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*, Washington D.C., OPS – OMS, 2º Edición, 2006. pág. 83, 84, 85.

comisión temática entre en contacto con las autoridades correspondientes para interactuar sobre el tema del desarrollo de las políticas porque, en definitiva, de eso se trata. De que el CCSC sea un instrumento y una canalización para tener relación con el Gobierno, para poder participar en la formulación de la política. Esa sería la unión del objetivo más importante aparte de conocer las experiencias de otras organizaciones y articularlas con otras organizaciones, porque también es real que cuando se convoca a la participación de las organizaciones sociales o las ONG, o los organismos académicos, también hay un espacio para conocerse (y) debatir sobre las diferentes experiencias, por ejemplo del país³⁵.

Aquí se infiere el carácter de canal que adquiere la figura del CCSC y valora a dicho canal diciendo:

Esta participación en el CCSC tiene una gran proyección, creo que a medida que se vayan desarrollando las tareas y se va interactuando, se van acelerando mecanismos de intervención. (...) Nosotros consideramos que se van a poder modificar algunas situaciones en cuanto al tema de las políticas públicas³⁶.

Definido como representante originario de los movimientos, es importante reflexionar sobre los diferentes roles que van ocupando los diferentes agregados sociales:

En este contexto de reconstitución y construcción de una institucionalidad democrática, los movimientos sociales pueden tener distintos papeles, en relación a las diferentes funciones y proyectos de la democracia. Hay que recordar aquí, que las formas y los contenidos de la democracia se construyen en el proceso histórico, a partir de la confrontación de diferentes modelos entre actores que otorgan distinto significado a sus prácticas³⁷.

Por otra parte, transversalmente en el presente apartado surge la necesidad de reflexionar acerca del personalismo atribuido a la realidad de la Cancillería Argentina en el embajador Oscar Laborde. Como se verá a lo largo del presente capítulo, las acciones reconocidas en materia de participación no son reconocidas en el marco de una política exterior sino como producto de la marca

³⁵ MORA, J. Entrevista citada.

³⁶ Ibidem.

³⁷ JELIN, E. y HERESCHBERG, E. (coords), *Construir la democracia...*, Op. Cit.

personal impresa por el actual embajador. Si bien la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner presenta la bandera del oficialismo alzada en nombre de la defensa de los Derechos Humanos y la justicia social, vuelve a reafirmar que el objeto de las ONG's surgidas durante la década de los noventa eran patrimonio exclusivo y fundante de las políticas del Gobierno Nacional.

Esta unidad, al menos en el plano discursivo, trasciende la barrera de lo meramente económico, no incide directamente en espacios de participación de la sociedad civil pero sí recae en la unidad político-ideológica de ruptura con el neoliberalismo, la recuperación de los nacionalismos y regionalismos.

Este surgimiento de un nuevo bloque que inician junto a Hugo Chávez y Evo Morales como el acercamiento a Cuba le dio centralidad a Argentina en el proceso de integración, con fuerte protagonismo conciliador que buscó, de alguna manera, el apoyo en la opinión pública y la centroizquierda en general³⁸.

Lo dicho hasta ahora califica aún más la participación de la sociedad civil aún en un Estado que se interesa por dar respuestas, a diferencia del llamado “Estado Mínimo”, en tanto suma a la figura integral del Estado Moderno el papel relevante de la sociedad civil desde la política interna con la promoción de espacios de relacionamiento regional, al menos de modo muy evidente para el caso de Argentina.

Concretamente, en lo atinente al interés de los diferentes actores respecto de los beneficios perseguidos desde los canales de participación, resulta adecuado señalar el apego al concepto y metodología de la gobernación a varios niveles³⁹, dentro del concepto de federalismo cooperativo entre los actores que componen el Estado. Es en esta mezcla híbrida de actores e intereses que se genera, donde cada grupo presiona desde su disponibilidad de recursos para inclinar en su favor los resultados de las decisiones.

También se puede inferir de las expresiones de los actores las divergencias y desarticulación entre las diferentes comisiones que no cruzan objetivos siquiera generales.

Tal como se abordara en el capítulo I y reconociendo la disparidad conceptual entre “red política” y la idea de integración

³⁸ Grupo de investigación eumednet (SEJ-309) de la Universidad de Málaga, con el apoyo de la Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso

³⁹ Abordado por MORATA, F., *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del...*, Op. Cit.

supranacional de los Estados parte, se intenta describir el grado de influencia de la comunidad sobre la definición de intereses y recursos, como el tipo de políticas públicas a definir y la futura estructura de integración que se pretende alcanzar mediante la utilización de canales participativos.

Se refleja, a partir de allí, un centro de poder nacional-transnacional que contiene instituciones comunitarias y que pretende incidir directamente sobre las instituciones de los Estados desde la intervención en la formulación de políticas públicas. Mientras se desarrolla esta integración, cada grupo de actores pelea su espacio en busca de su maximización de beneficios.

Más adelante, se observará cómo, esta lógica analítica permite explicitar la intención de la sociedad civil de unificar realidades en toda la región para unificar las mismas necesidades y formas de requerir soluciones.

Resumen este apartado las siguientes palabras clave: sociedad civil, participación, búsqueda de consenso para las decisiones políticas, influencia en las políticas públicas, unificación de intereses por sectores e intercambio.

Los canales de participación. Un débil desarrollo de estrategias participativas

Antes de avanzar sobre las valoraciones de los actores acerca del tipo de metodologías participativas preestablecidas, cabe señalar que el MERCOSUR prevé la base asociativa, en tanto, según Joan Subirats⁴⁰, los mecanismos dispuestos permiten el acceso a ciudadanos organizados desde la existencia previa de una estructura de representación como son las ONG's, por ejemplo.

Aludiendo a ello y desde una mención comparativa, el representante de la REIPS sostiene que

El concejo consultivo en la Argentina, por suerte ha conseguido una representación muy grande, tal es así que el Presidente Lula, en Noviembre del año pasado (2008), constituye el Concejo Consultivo de Brasil y luego de la cumbre, realizada hace unos meses también se constituye el Concejo Consultivo de Paraguay. Insisto, la sociedad civil por identificación no puede ser

⁴⁰ SUBIRATS, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit.

encajonada en vía de representante, eso forma parte de su responsabilidad⁴¹.

Avanzando con la descripción de la sociedad civil –pero ahora en el plano internacional–, el representante de la Cancillería destaca el liderazgo que mantiene Argentina sobre los demás países que integran el MERCOSUR en cuanto a la formalización de canales de participación para la sociedad civil, lo que es reconocido en la totalidad de las personas consultadas desde este estudio.

Esto se ve, por ejemplo, desde la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat al señalar:

Es diferente el caso de Argentina al de otros países. Nosotros notamos que están más agotados y que hay mucha intervención del Estado en la elección de las organizaciones que participan del Concejo Consultivo y no son tan abiertos como en el caso de Argentina. Dentro del MERCOSUR lo más amplio y lo más avanzado que hay es el de la Argentina. Por ejemplo, el gobierno de Brasil había tomado y había dictado algunos instrumentos para ir estructurando un concejo consultivo parecido al que tiene la Argentina, al igual que el Paraguay, pero todavía faltan ir estructurando o que por ahí se expresen mejor las voluntades políticas de esos Gobiernos para permitir las participaciones de las organizaciones de la sociedad civil, hay una restricción ahí⁴².

En todos los casos se visualiza como un espacio positivo al CCSC, con influencia en la política pública y creíble en tanto mantiene la periodicidad y las acciones que promueve. Además, se realza su perfeccionamiento y crecimiento en el tiempo, como la comodidad con la que se participa desde adentro sin manipulación oficial.

La dimensión política del CCSC representa un espacio para la escucha de las organizaciones, que antes de su existencia se encontraban dispersas en la sociedad. A esta observación la realizan tanto el representante del Consejo Consultivo como las organizaciones entrevistadas.

El coordinador de la Comisión de Salud reconoce como característico en los canales o vehículos para la participación al

⁴¹ LABORDE, O. Entrevista citada.

⁴² MORA, J. Entrevista citada.

... ritmo de las reuniones de los presidentes en las cumbres cada seis meses, que se renueva la presidencia pro tempore en el MERCOSUR. En torno a estas reuniones se producen otras reuniones muy amplias de áreas gubernamentales pero también muy amplias desde el área no gubernamental. Estas reuniones se han generado a través de mecanismos como el Programa “Somos MERCOSUR”, una propuesta uruguaya y las cumbres sociales”⁴³.

Destaca también:

... un punto muy fuerte en la reunión de Tucumán hace dos años (julio de 2008). Allí, por primera vez, los presidentes reciben a los representantes de la sociedad civil que habían estado trabajando en talleres, y presentan una cantidad de propuestas muy concretas a los Estados. En alguna medida como una demanda de la sociedad civil acerca de los pasos que hay que dar. Después de la Argentina, las siguientes reuniones fueron en Brasil, Uruguay, (...) Paraguay...⁴⁴

Para la coordinadora de discapacidad,

... la Sociedad Civil Argentina encontró un espacio en donde estar, en donde reunirse, en donde analizar propuestas y hacer trabajos en conjunto. La impresión que recibimos cuando estuvimos en Brasil, en Paraguay y Uruguay, fue una de las propuestas formales que les hicimos a los embajadores de esos países: la imperiosa necesidad de que se cree un Concejo Consultivo en cada uno de estos países con las idénticas comisiones como las que tenemos nosotros, para poder encontrar un espejo, porque a nosotros (comisión discapacidad) no nos fue muy fácil armar la Cumbre de Paraguay⁴⁵.

Continúa aportando:

Empezamos a contactar asociaciones de Paraguay y en la Cumbre de Paraguay eran más de 30 asociaciones en una mesa y el segundo día que hicimos una jornada especial, éramos 86, por lo cual se pone en evidencia que las asociaciones civiles paraguayas que trabajan la temática de discapacidad no tienen un lugar de reunión como el que tenemos nosotros, en donde pue-

⁴³ PRADO, G. Entrevista citada.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ BIANCHI, M. Entrevista citada.

dan congeniar ideas comunes, donde puedan congeniar políticas públicas comunes, donde se puedan relacionar con nosotros. Cuando fue la última, el 6 de diciembre, en que fuimos a Uruguay, nos encontramos con lo mismo, Paraguay se agrego y Uruguay tiene una sociedad civil en la temática de la discapacidad que trabaja muy bien, también. Ahora, yo creo que la sociedad civil está, cada vez más, pidiendo propaganda en lo que hace a su participación y está muy claro que la participación de la sociedad civil ayuda al trabajo de los otros, eso está claro. (...) No es lo mismo que al gobierno se le ocurra la política pública, a que, la sociedad civil le alcance la necesidad y la solución⁴⁶.

Esta afirmación vuelve a contradecir la propuesta de Grandi y Bizzozero⁴⁷, quienes reconocen tres círculos de representación interna. Ubican niveles subregionales de gobiernos nacionales, un nivel parlamentario nacional y en el tercer círculo se encuentran las ONG's. Según estos círculos, a la sociedad civil le cabe la definición de grupos de presión, dejando de lado su potencial capacidad de decisión, que le es atribuida a los gobiernos y el ejercicio de grupos de interés es conferida a los sistemas de representación como son los sindicatos. Queda evidenciado que el autorreconocimiento de las ONG's dista de la clasificación propuesta en términos de participación proactiva en la consecución de satisfactores a problemas sociales. Más adelante, los autores concluirán con una propuesta reivindicativa de la sociedad civil, consignando la necesidad de un seguimiento y monitoreo del proceso de inclusión e integración social para contrarrestar tendencias negativas en lo referido a las posibilidades de un mayor déficit democrático y social en crecimiento. "Un mapeo activo de los principales actores nacionales y subregionales coadyuvará a que el tejido intersectorial se afirme y el embrión de la sociedad civil en gestación del MERCOSUR se consolide"⁴⁸.

Si bien hasta aquí la intención de este eje articulador insiste en el reflejo de los canales reconocidos por los diferentes actores desde el relato de experiencias ejemplificadoras, es importante referir

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., "Mercosur: Mercado en formación y sociedad civil en gestación", Op. Cit. Ver en 3.3.2- Permiso para participar. Capítulo III.

⁴⁸ Ibidem.

al estilo de “federealismo cooperativo”⁴⁹ que se aplicó como metodología de interacción política dirigida a mancomunar soberanías y esfuerzos entre los gobiernos y la sociedad civil en el marco de la gobernación a varios niveles. De esta misma base se infiere paralelamente que este estilo está resultando de la demanda expresa de las organizaciones y ello se ve más claramente en los demás países del MERCOSUR.

En idéntico sentido, aunque refiriendo a la realidad europea, Keohane y Hoffman⁵⁰ aportan la visualización de una red política que define a la comunidad que generan una arena de mediación entre intereses públicos y privados donde los actores manejan información y recursos suficientes para propiciarles resultados favorables y donde la mediación se refiere a la posibilidad del consenso. Allí la distribución desigual de recursos entre los integrantes de la red determina la dependencia entre ellos, lo que se evidencia en los relatos pero excede los objetivos de búsqueda de este estudio.

La coordinadora de la Comisión de Discapacidad continúa:

Nosotros tenemos un canal real que es el Concejo Consultivo, ese es el canal madre y, lo que estamos intentando en las propuestas permanentes, es que el resto de los países eleven Concejos Consultivos, pero por otro lado no nos debemos olvidar de que varias veces existen las estructuras en el MERCOSUR pero son dos cosas diferentes, el MERCOSUR social y el MERCOSUR comercial...⁵¹

La Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat describe el funcionamiento de estos canales en tanto rescatan, al igual que la Comisión de Salud:

El MERCOSUR tiene un sistema donde cada seis (6) meses se va rotando la presidencia del MERCOSUR entre los países que la componen. Cuando se hace esa rotación de la presidencia del MERCOSUR, paralelamente a esa reunión de los presidentes se hace una cumbre social, donde se intentan articular los organismos consultivos de los distintos países del MERCOSUR. (...) En cada una de estas cumbres se produjeron documentos tomando

⁴⁹ WESSELS, W., citado por MORATA, F., *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del...*, Op. Cit.

⁵⁰ Citado por MORATA, F., *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del...*, Op. Cit.

⁵¹ BIANCHI, M. Entrevista citada.

la visión de la tierra la vivienda y el hábitat a los distintos países y se generaron algunas propuestas para el MERCOSUR⁵².

Hasta aquí se pueden resumir como instrumentos identificados para la participación a los congresos, las reuniones, las jornadas y encuentros cumbres acercando propuestas, el mismo CCSC, el Programa “Todos Somos MERCOSUR”, entre otras señaladas. Ello indica un desarrollo débil de los canales en tanto asumen una tipología básica si se atiende a las alternativas participativas desarrolladas en procesos de participación similares, como experiencias locales o internacionales, que se trabajan en el Capítulo IV de esta presentación.

La valoración de los canales existentes permite visualizar, como en un segundo plano del análisis, que cada sector consultado encuentra en los diferentes países a las vanguardistas de cada tema. Esto es, Argentina es referente en el proceso de participación del MERCOSUR como promotor del canal “madre” y, específicamente, en el tema de discapacidad, por otra parte, resulta Brasil como experiencia de mayor riqueza en el campo de la salud. Esta observación refuerza la insistencia de los actores, de plantear la importancia del intercambio entre los diferentes países.

Liliana Bonavita⁵³ amplía las conceptualizaciones acerca de las ONG's, reconociéndolas como un canal idóneo por medio del cual la sociedad se comunica con quienes pertenecen al Gobierno y cuya actividad era patrimonio exclusivo de los organismos gubernamentales o partidarios. Aquí, la sociedad civil en sí misma, es visualizada como un canal externo que merece ser incluido en el proceso de integración social y político.

Por lo tanto, la apertura de los canales significó para el Gobierno la suma de los atributos conferidos a la sociedad civil en general y las ONG's en particular, que se distinguen por:

- § Ser instituciones independientes.
- § El valor dado por lo que hacen y no lo que representan.
- § Los servicios sociales que prestan.
- § Sus potencialidades en tanto: a) permiten canalizar la participación social, la descentralización y el equilibrio de

⁵² MORA, J. Entrevista citada.

⁵³ BONAVIDA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción”, Op. Cit.

poder; b) promueven valores imperceptibles para el desarrollo regional; c) son un mercado de trabajo, sector movilizador de recursos y valor agregado.

§ Ser organizaciones privadas con autonomía en sus decisiones y voluntarias de origen.

§ Su discurso que se orienta sobre temas de desarrollo, democracia y problemas sociales.

§ Generalmente, contar con numeroso cuerpo de expertos.

§ Poseer apoyo de la cooperación internacional.

En fin, resultan una excelente incorporación para resignificar la intervención de los Estados en temas que, muchas veces, quedaban fuera de las estructuras de funcionamiento obsoletas de los mismos gobiernos. Las ONG's asociadas al Estado ampliaron las temáticas como la de discapacidad que no posee, por ejemplo, ministerios estatales para su tratamiento.

En el mismo sentido, cabe ahora detenerse en CÓMO se incorporó el sector social a la esfera de los Gobiernos y para ello se recupera la definición trabajada en el capítulo IV de esta presentación con el aporte de Roberto Korzeiewicz y William Smith:

Los insiders son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo, a veces sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los outsiders son aquellos que ejercen presión externa articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones del gobierno...⁵⁴

Así, puede inferirse que, en diferentes momentos y de acuerdo a diversos objetivos, la sociedad civil desde sus organizaciones, la participación osciló entre la figura de insiders u outsiders, en tanto algunas veces son quienes trabajan asociados y en otras oportunidades pretenden presionar a los gobiernos. La Comisión de Salud es el ejemplo más claro de esta afirmación si se siguen sus expresiones a lo largo del presente capítulo.

Otro hallazgo significativo se vincula con la referencia exclusiva al CCSC como canal de participación, omitiendo en todos los casos, la mención y proyección de las estructuras participativas

⁵⁴ KORZEIEWICZ, R. y SMITH, W. en TUSSIER, D. y BOTTO, M. (coords.), *El ALCA y las cumbres de las Américas...*, Op. Cit.

directas al MERCOSUR, como por ejemplo, el programa Somos MERCOSUR. El mismo se instauró en el año 2001 y las organizaciones consultadas no reconocen en él un canal de participación propio⁵⁵.

Más aún, en el apartado 3.3.2 del capítulo III se refiere a las intenciones de participación de diferentes actores en el escenario de integración y, no obstante ello, señala la dificultad de traspasar círculos de influencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil, debido a factores políticos, culturales, institucionales de los diferentes Estados y por los antecedentes de organización de la sociedad civil, en este sentido.

¿Existen canales informales de participación para la sociedad civil en el MERCOSUR?

El representante del REIPS reconoce como canales, al mismo CCSC, diferentes consejos, a las redes, y puntualiza que lo hacen creando figuras de gobiernos como los presidentes actuales y su participación en reclamos e intercambios de experiencias. La informalidad se refiere, para Oscar Laborde, a la gesta de espacios y a la elevación de reclamos, principalmente.

En las diferentes entrevistas se observó la reiteración sobre la intención constante a incidir desde vías alternativas tanto hacia el MERCOSUR como hacia la lucha interna que se presenta en cada país. Es cierto que, para el caso de Argentina, las organizaciones encuentran en el CCSC un interlocutor presente y atento a canalizar rápidamente las demandas que se expresan desde las ONG's.

El representante de la REIPS agrega:

...de hecho vamos a ver hoy una movilización (mientras se realizaba la entrevista en el Palacio San Martín) que van a hacer la CGT y la CTA. Porque hay una reunión de los Ministros de Trabajo, se ha constituido hace poco el Instituto Social de MERCOSUR donde ahí también hay presencia de la sociedad civil, y donde se ve la existencia de las redes, muchas de ellas articuladas con el Concejo Consultivo, otras no, en fin, se expresa diferente el manejo⁵⁶.

⁵⁵ Para ampliar acerca del programa somos Mercosur, ver en Capítulo III, 3.2- Acerca del Mercosur.

⁵⁶ LABORDE, O. Entrevista citada.

Con esta apreciación se muestra la flexibilidad que representa el CCSC y le otorga el calificativo de espacio de participación incluso a la protesta, al reclamo y la iniciativa popular. Conceptos, estos últimos que no se encuentran reflejados en los documentos analizados, tal como se presentan en el próximo capítulo.

Para la Comisión de Salud, los canales informales se vinculan con el acercamiento de organismos fuertes para influir sobre las estructuras del MERCOSUR, lo que se grafica en la siguiente expresión:

Nosotros a lo mejor pretenciosamente, queremos recuperar esa dimensión política, pero creemos que la Sociedad Civil Argentina esta muy fragmentada, muy débil y que todavía no hemos logrado el pacto necesario. Tenemos mucha esperanza a la vez incorporando a este proceso actores muy importantes y también tenemos esperanzas en el rol que pueda jugar la ex Ministra de Salud, Ludmila Heredia, que actualmente, a partir del ultimo Congreso en Bogotá, es la nueva coordinadora de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social. Darnos un sublineamiento que genere actores que emplacen al Estado y a su vez jueguen un papel claro⁵⁷.

El canal informal se desprende aquí en la acción paralela de búsqueda de reconocimiento y refuerzo desde otro organismo internacional como la mencionada Asociación Latinoamericana de Medicina Social. Acompañando teóricamente la expresión precedente se incluye en el análisis una visión multicausal de la integración que trabaja Miryam Colacrai⁵⁸, desde donde interesa agregar que el surgimiento de movimientos sociales, impactando en la opinión pública internacional, presionan a los Estados de modo que éstos deben dar cuenta más acabadamente de sus acciones por la incorporación de la sociedad civil a la escena política.

En este sentido, se habla de transnacionalización de fuerzas si se observa que el Estado no puede controlar o vigilar las comunicaciones que emprendían estos agentes. Al mismo tiempo transnacionalización económica y de gubernamentalidad, como son además ejemplo las cuestiones ambientales que sobrepasan a los Estados para formar parte de la agenda de Derechos Humanos.

⁵⁷ PRADO, G. Entrevista citada.

⁵⁸ COLACRAI, M., *¿Qué es la Globalización?*, Op. Cit.

Estos nuevos elementos pueden interferir en la dinámica tradicional de los Estados y sinérgicamente en el MERCOSUR.

Ahora bien, la posición expresada por el coordinador de salud en su última cita indica un posicionamiento diferente al que se extrae del concepto de “interdependencia compleja”. “Generar actores que emplacen al Estado” (no alude a Gobierno), hace pensar en la presencia de un actor que se desempeña por fuera de la figura del Estado, mientras que la interdependencia se expresa como una comunidad de dimensiones al interior de un continente donde conviven todos los actores. El continente es el Estado.

Retomando el eje del análisis, la Comisión de Discapacidad, más allá del reconocimiento de los canales formales que reconoce, agrega:

... nosotros, como promoción de discapacidad, empezamos a abrir canales informales. Con esta estructura, empezamos a hablar con el Parlamento del MERCOSUR, porque (desde discapacidad), específicamente, en la Argentina, y en los países del MERCOSUR, se adhirieron a lo que se llama la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (...) Desde allí se genera otro espacio de trabajo (...) una de las partes del protocolo de la convención es la revisión de toda la normativa bajo los enfoques de la convención. Hablamos con parlamentarios del MERCOSUR argentino, hablamos con parlamentarios del MERCOSUR uruguayo y, a partir de febrero, vamos a empezar a trabajar con el Parlamento del MERCOSUR. Eso es una línea de comunicación, que es un canal informal realmente pero de todas maneras se considera el Parlamento⁵⁹.

A partir de esta ubicación en el escenario de las organizaciones sociales se refuerza la idea que se va a expresar también más adelante, de una búsqueda de canales informales, pero dirigida a obtener reconocimientos y suma de poderes, siempre para incidir dentro de los canales institucionales formales ya previstos por el MERCOSUR.

El coordinador de la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat, reconoce como otros canales de participación a las acciones que se generan fuera de los encuentros programados y que consisten, por ejemplo en:

⁵⁹ BIANCHI, M. Entrevista citada.

... pedirle al Concejo Consultivo una parte del proceso de concientización y debate ante la sociedad, por ejemplo acabamos de hacer una jornada preparatoria para hacer un documento que sea presentado en el Foro urbano mundial por el tema del derecho a la ciudad⁶⁰.

Los canales informales no se revelan claramente en las diferentes entrevistas pero sí refieren a las acciones de “presión” o refuerzo argumentativo que persiguen a través de la presentación de la problemática en organismos internacionales o hacia líderes políticos de relevancia internacional sobre los temas de sus sectores. El logro de tales apoyos por parte de personalidades influyentes, se constituyen en ejemplos de dichos canales que pretenden ser luego incorporados a la formalidad en las cumbres y asambleas ordinarias del MERCOSUR.

Se infiere además, que estos canales mantienen un carácter institucional dentro de las diferentes organizaciones de la sociedad civil y se presentan de manera constructiva hacia el CCSC.

Interesa traer el enfoque empírico denominado *multilevel governance*⁶¹, como opuesto al intergubernamentalismo y, basado en la observación de la evolución del sistema europeo en tanto aquí la integración es entendida en el marco de un proceso de construcción donde el resultado es mayor a la suma de las individualidades de los Estados, que dan como resultado una nueva entidad política compartida por diferentes niveles de Gobierno como son el subnacional, nacional y supranacional. El papel del Estado Nación, según estos pensadores, ha dejado de ser el centro de la escena. Se considera a una multiplicidad de actores ejerciendo presión en la toma de decisiones y participando en la formulación de políticas. En este sentido, cobra relevancia la existencia de canales formales e informales para conjugar los intereses de los diferentes sectores que parecen coincidir en la búsqueda del mejoramiento del estado conjunto desde la intervención mancomunada en la formación o formulación de las políticas públicas.

Cabe resaltar que, a la estructura formal del MERCOSUR, la misma lógica de la integración ha dotado de canales informales a través de acciones de diplomacia llevadas a cabo por presidentes

⁶⁰ MORA, J. Entrevista citada.

⁶¹ Abordado por MORATA, F., *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del...*, Op. Cit.

de países miembro. Estos constituyeron una vía de diálogo político para las negociaciones que escapan a los instrumentos formales, dándole una impronta política por sobre su adolescente fuerza institucional en la que se acentúan las diferencias relativas tanto comerciales como sociales⁶².

A modo de interpretación del interrogante que da inicio a este eje temático y con la intención de arribar a una afirmación a través de los hallazgos, es imperioso establecer una primera aclaración: según el objeto de estudio de este trabajo, que toma como fuentes de consulta a la sociedad civil que participa en el CCSC, no se observan canales informales fuera de las expresiones aisladas que fueron citadas. Ahora bien, queda abierto el interrogante para indagar sobre aquellos sectores de la sociedad civil que no se encuentran incluidos en dicha estructura participativa.

Evaluación del impacto real de programas relativos a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR

El relato del embajador Laborde es el único que lleva al extremo la valoración del impacto de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR y los extiende a más países de América Latina cuando dice:

En primer lugar, muchos de los presidentes actuales son consecuencia de la sociedad civil, yo diría casi todos. (Son) la consecuencia entre una pelea sindical social muy fuerte que había en una historia reciente de los países vecinos. Uruguay, fue un miembro con una raíz obrera muy fuerte. Néstor Kirchner es consecuencia que esté allí por un “basta” que dio la sociedad en el 2001, no sé en como él lo toma, pero hemos llegado a la presidencia por ello: un estallido que reclama la gente por los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001. Luego claramente produce esa sociedad civil subterránea desde el Paraguay que no resistió a las dictaduras, digamos, a los gobiernos colorados. Evo Morales es el ejemplo más concreto de esa representación de la sociedad civil, un integrante de los pueblos originarios.

Pensar que hasta 1952 tenían prohibido el voto, unos 500 años de persecución, de humillación, de esclavitud, y uno de ellos como producto clave de la sociedad civil, un dirigente cocalero.

⁶² Ampliar desde 3.2- Acerca del Mercosur. En: Capítulo III.

Aimar, integrante de los pueblos originarios. Las intenciones de la sociedad civil están presentes desde los presidentes, no tanto desde los gobiernos que están mas burocratizados y muchos son gobiernos en disputa, (en disputa política)⁶³.

Esa raíz en la sociedad civil lo lleva luego a establecer la relación con la forma que estos presidentes adoptan para pautar la relación con la sociedad civil y dice:

Los presidentes tienen una disposición de cumplir, de avanzar en cuestiones del MERCOSUR que tiene que ver con la comprensión de la sociedad civil, la presencia en las reuniones de presidentes con lo cual hay una cantidad de reclamos que se hacen y después, en la reunión siguiente, se evalúan según el conocimiento tomado y la constitución institucional del MERCOSUR. Las reuniones especializadas donde se toman resoluciones de mediano nivel, pero que tienen la influencia en la sociedad civil que participa y que es una institución del MERCOSUR. Así que veo efectivamente que hay mucha influencia en eso, también la participación del Concejo Consultivo tiene que ver con la articulación dentro de la sociedad civil, en tanto naciones se encuentren con sus pares en Argentina, que se encuentren con sus pares en el MERCOSUR⁶⁴.

Esto último refuerza la idea de sociedad mundial que hermana a los pueblos en reclamos, defensa de derechos y la misma conformación de identidades compartidas.

En la política mundial, las normas y los procedimientos no son tan completas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos; las instituciones tampoco son tan poderosas ni tan autónomas. Las reglas de juego incluyen algunas normas nacionales, algunas normas internacionales, algunas normas privadas y amplias zonas donde no existen normas en absoluto⁶⁵.

En tal sentido, el impacto real puede ser real pero no necesariamente visible. El proceso de instalación de las figuras presidenciales atribuido a la sociedad civil, como la participación en sí misma dentro de los espacios institucionales del MERCOSUR no suenan convincentes como ejemplo de impacto real. Como se

⁶³ LABORDE, O. Entrevista citada.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ KEOHANE, R. y NYE, J., *Poder e Interdependencia...*, Op. Cit.

mantendrá en adelante, el giro del eje temático se orientó hacia la interrelación de los actores y a la importancia atribuida al intercambio que propone la participación de la sociedad civil como muestra del impacto real de dicha participación.

Para contextualizar esta tendencia encontrada en las valoraciones y con motivo de continuar encuadrando esta actividad local con impacto transnacional, es imperioso retomar la conceptualización realizada en el Capítulo IV de Keohane y Nye, cuando trabajan la idea de interdependencia compleja con características particulares como “canales múltiples” que conectan a la sociedad a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Es así como se desdibuja la frontera entre política interna y política externa. Si bien la mayoría de los movimientos sociales y posteriores modos de acción colectiva se gestan dentro de un Estado, y precisamente dentro de alguna región del mismo. Esta situación es expresada transversalmente a lo largo del presente capítulo llamando la atención aquella permanente referencia a la necesidad de fortalecer lo local.

Entonces, la participación en este nivel no siempre es reclamo a los Gobiernos, también es intercambios de experiencias y colaboración. La Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat ve cómo se hacen legalmente propietarios de las tierras en otros países, cómo es la urbanización de esas tierras, por lo que ya no son reclamos que le hacen al Gobierno, sino que son ellos mismos los que se preocupan por repartir tierras entre los más humildes. El coordinador de esta Comisión rescata otro ejemplo:

los afrodescendientes que acaban de conseguir ser incorporados en el censo reciente, hace 115 años, en 1890 no lo estaban y eso es producto del esfuerzo de un comité concreto, que a veces tiene que ver (insisto) con intercambio de experiencia entre los integrantes de determinadas áreas participativas.

La idea de intercambio de experiencias por encontrar realidades sociales similares es otro aspecto resaltado en la totalidad de las entrevistas y se constituye en un lugar desde el cual cada uno defendió la figura de los espacios de participación otorgados por el Estado. A su vez, la comparación con los demás países redundó en otra instancia de defensa de las intenciones y la promoción concreta de la participación por parte del Ministerio de Relacio-

nes Exteriores de Argentina. Indistintamente del valor que cada uno atribuye a la participación en estos canales y, el tipo de relación que se mantiene entre los actores, todos plantean “estar”, permanecer y construir a partir de lo existente.

Oscar Laborde realza el papel de la sociedad civil desvinculándolo del prejuicio o del papel otorgado por los medios, fundamentalmente, en la década de 1990 donde se le atribuía solamente el rol de control del Estado, de vigilante, de acusador y de demandante. Nuevamente se ingresa a un debate paralelo acerca del concepto de Estado. En este caso, si la sociedad civil no es parte del Estado, si la sociedad civil no es parte de los “males” de la sociedad, no tiene recursos, por lo tanto sólo reclama y juzga.

En relación al intercambio, el coordinador de la Comisión de Salud reflexiona:

los problemas de salud de los pueblos latinoamericanos tienen marcas que los hacen tener problemáticas comunes: la exclusión, la pobreza, en fin, muchas de las cuestiones que viene tomando la medicina social latinoamericana y en general la Salud Pública también lo hace...⁶⁶

A lo largo de la entrevista la coordinadora de la Comisión de Discapacidad reitera sistemáticamente la idea de intercambio hacia adentro y hacia fuera:

... hay que hacer acuerdos internacionales con el parlamento, acuerdos internacionales con respecto a la tecnología. Tenemos que conocer la tecnología de cada uno de los países para (...) tener un intercambio con los pequeños comerciantes, con los fabricantes, con las universidades, porque todas las universidades son inspiradoras de proyectos...⁶⁷

En relación al impacto real de la participación, la Comisión de Salud valora que:

... cuando uno mira desde el campo de salud yo creo que es más declarativo que practico, yo diría que el campo de la salud tiene un particular retraso en encontrar formas de hacer que esta integración le sirva a las poblaciones. Brasil tiene sus dimensiones continentales y ha avanzado en un proceso social sumamente virtuoso. Se dice que hay veinte millones menos de personas en

⁶⁶ PRADO, G. Entrevista citada.

⁶⁷ BIANCHI, M. Entrevista citada.

la pobreza. Una cosa muy interesante pero no parece todavía suficientemente articulada en lo social. En otros países por algunas cosas desafortunadas como Botnia, nuestra región más íntima Paraguay, Uruguay, no han podido adquirir todavía un vínculo que se refleje en el campo de la salud⁶⁸.

Para la Comisión de Discapacidad, es relevante el impacto real en tanto reconoce que:

Como Concejo Consultivo de la Sociedad Civil estamos bajo programas del MERCOSUR y el objetivo primario del Concejo Consultivo es tentar a la integración regional del MERCOSUR a cada uno del sistema y hacer las propuestas de políticas públicas a los gobiernos del MERCOSUR y a cada uno con su tema (...) en realidad a la misión la hemos ido agrandando más, porque la idea era que no solamente estuviéramos sentados en la mesa Asociaciones Civiles de la Capital Federal. Entonces lo que hicimos fue, empezar a crear subcomisiones en el interior (...) con eso, nosotros tenemos a 104 asociaciones en todo el país participando de la Comisión de Discapacidad.

Lo real es que con esto conseguimos que todo el país, todas las asociaciones tengan una participación activa y a su vez nos contactamos con las asociaciones de Paraguay, Uruguay y de Brasil. Por eso, cuando nosotros elaboramos un documento en las cumbres sociales, ese documento está avalado por más de 200 instituciones de todo el MERCOSUR⁶⁹.

Ante las manifestaciones concretas que llegaron de la sociedad civil al MERCOSUR para influir o para detener la atención de los funcionarios, señala: "...las reuniones parlamentarias donde destaca el aporte informativo y de conocimiento, (...) la otra muy concreta que surgió, es en la actual ley de comunicación audiovisual, (que) como sociedad civil nosotros propusimos y fue aceptada la redacción del artículo 66..." A raíz de ello, expresa que:

... estamos tratando de redactar un proyecto para Paraguay, y un proyecto para Uruguay que en definitiva proviene de la sociedad civil y el gobierno lo tomó, lo implicó en la mega ley y ahora los

⁶⁸ PRADO, G. Entrevista citada.

⁶⁹ BIANCHI, M. Entrevista citada.

países lo están copiando. Este proyecto de ley tiene 21 puntos que marcó la sociedad civil. Es mucha la participación⁷⁰.

En este sentido, desde la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat identifican como acciones reales al relacionamiento que les permite mantener la participación en el MERCOSUR con otras instituciones, lo que se expresa por ejemplo cuando refieren:

Estamos en ese proceso, por ejemplo muchas de estas organizaciones que están participando también interactúan con las Comisiones de Tierra y Vivienda de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores con la idea de gestar dos proyectos de ley...⁷¹

Por su parte, como impacto real, la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat reconoce que:

... los movimientos sociales, o una parte de los movimientos sociales de Argentina, han participado cuidando al Gobierno y se han hecho cargo de algunas áreas de Gobierno, por ejemplo la Comisión Nacional de Vivienda. Entonces eso es un hecho importante dentro del proceso de incidencia⁷².

Eje emergente de impacto real: la política económica del MERCOSUR y el acompañamiento necesario de la sociedad civil

El embajador Laborde agrega sobre el impacto real a nivel de la política económica del MERCOSUR, sobre alguna influencia en ese plano que haya aportado la sociedad civil como en el plano sindical, por ejemplo:

Yo no veo una aceptación donde los gobiernos tienen que ser informados y reclamados por la sociedad civil, sino creo claramente que, como parte del Gobierno son producto de eso. Hay una parte de cuestiones económicas en la que se está avanzando de manera muy interesante; estructurada, en mi opinión, que atiende las necesidades de la sociedad civil o del pueblo para llamarlo en un término más argentino. (...) Ojalá el MERCOSUR sea motor para la constitución del Banco del Sur como estaba anunciada ya casi como un trabajo concreto y se sabe cuál es

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ MORA, J. Entrevista citada..

⁷² Ibidem.

el compromiso de aporte de cada país. La constitución de Sur es el sistema único de intercambio comercial y en marcha, la moneda única, todo aporte que se hace para tratar de articular los aranceles para que el comercio del MERCOSUR –que creció muchísimo– tenga solidez.

Veo que se están dando los pasos para hacer una cosa espectacular, no es una cuestión de conveniencia del momento, sino de constituir –lo que finalmente todos deseamos– un mundo multipolar. Que América del Sur sea un polo⁷³.

Desde una visión de las Relaciones Internacionales y una nueva mirada geoestratégica pensada para el reordenamiento de las relaciones entre países, Laborde reconoce en la región toda la posibilidad de estar adentro de la nueva lógica de relacionamiento que se manifiesta como imperante. Ya, fuera de la bipolaridad, el MERCOSUR, lejos de estar en decadencia es la esperanza en un contexto global. En ese sentido, aporta:

La crisis de los Estados Unidos, la crisis financiera y después económica, va a producir después un mundo que no va a ser igual, no es más un mundo unipolar donde después de la caída de la Unión Soviética, los Estados Unidos ponía todo, incluso invadía países sin la aprobación de las Naciones Unidas. Eso terminó. La presencia de Obama, más allá de sus intenciones, representa una aceptación de la pérdida de poder relativo (siempre) de los Estados Unidos y una aceptación de que, entonces, tiene que haber un mundo multipolar. La crisis posterior avanza más en eso, el reconocimiento a India, China y Brasil como actores concretos, la actitud de Brasil, donde no se corta solo sino que participa de ese mundo de líderes pero desde el intento de representación de toda la región, en un mundo multipolar. Solamente puede ser un polo el norte de América, no lo puede ser Europa, no puede ser el sudeste Asiático. Ésos, seguramente no lo van a ser, pero si lo puede ser Sudamérica y éstos son los pasos que se están dando para lograrlo⁷⁴.

A este análisis de las Relaciones Internacionales de interdependencia mundial le incorpora la dimensión social, cuando amplía:

⁷³ LABORDE, O. Entrevista citada.

⁷⁴ Ibidem.

Ahora en este plano, la integración social es fundamental porque sino habrá integración económica nuevamente, con un convenio popular de los gobiernos. Si no hay una integración social, si realmente los polos no interpretan, no consideran que esa integración es favorable, que esa integración es virtuosa, que esa integración es positiva; vamos a estar siempre limitados⁷⁵.

Como síntesis de este eje puede verse, por parte de la sociedad civil, el reconocimiento al aporte del MERCOSUR desde la escucha, la participación, la instancia de elevar las propuestas y la permeabilidad que representa para ingresar a entidades temáticas y el impacto en la Política Nacional. A su vez, desde la Comisión Salud, si bien se valoran las instancias de intercambio, se repara en la dimensión alegórica del impacto.

En cambio, y por parte del CCSC la cuestión redundante en reconocer los cambios reales en el ámbito general del MERCOSUR desde las decisiones comerciales hasta las sociales, así como la proyección creciente del MERCOSUR como modelo regional y el origen de la coyuntura política internacional para América Latina, desde la cual se le atribuye su carácter creador de presidentes a la sociedad civil como impacto real evidente.

Evaluación de problemas relativos a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR

Autores como Joan Subirats⁷⁶ ya se cuestionaban sobre la necesidad de participación ciudadana de los años 90, aunque en un régimen democrático pareciera no tener sentido. Sin embargo, esa participación contó con canales que en alguna medida cumplieron con los objetivos, aunque según la coincidente evaluación de todos los actores consultados y en coincidencia con Joan Subirats, se sigue cuestionando sobre las nuevas exigencias para la participación en estos tiempos como mejorar canales de comunicación, instrumentos directos de participación y consultas, todo ello como la urgente necesidad de actualizar la institucionalidad de dicha participación.

Dentro de los canales reconocidos se observan aquellos dirigidos a obtener información y otros que persiguen el logro de repre-

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ SUBIRATS, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit.

sentaciones ciudadanas y, en el caso analizado del MERCOSUR los canales disponibles merecen también tales cuestionamientos.

Ante la evaluación de las dificultades que reconoce el mismo representante del REIPS, puntualiza:

Creo que lo que habría que hacer es un cambio institucional, una reforma institucional, porque todo esto que comentamos, todavía no está reglamentado. Sería muy importante que avance en reconocimiento de la sociedad civil, no como un sector de influencia, sino como un sector de resolución, los cuales son mecanismos formales para que lo propuesto y acordado en la sociedad civil tengan fuerza legal. Son modificaciones clave, el rol de lo social que va a tener ese cambio en lo institucional⁷⁷.

Si bien desde un sesgo comercial, cabe comparar esta similitud en el análisis de la debilidad institucional que se realizó en el Capítulo III y donde se considera que es aún muy fuerte la disparidad institucional a nivel supranacional dejando el predominio de las decisiones en manos de los países más activos como son Argentina y Brasil, respecto de Paraguay, Uruguay y posteriormente Venezuela. Aún yendo más lejos, puede decirse que esta diversidad es más evidente en la escasa correspondencia entre las legislaciones nacionales y las del bloque, así como la diferente capacidad de respuesta interna a las crisis económicas que se dieron desde 1999 en Brasil, 2001 en Argentina y la actual crisis financiera mundial. A conflictos de otra índole como aspectos sociales y de relaciones diplomáticas, nuevamente las instituciones del MERCOSUR no han podido resolverlos, o lo han hecho de manera insuficiente⁷⁸. En relación a los obstáculos que se encuentran desde la percepción del coordinador de la Comisión de Salud se plantean las incertidumbres que se vinculan linealmente con la observación anterior, en tanto la ausencia de formalidad institucional de ciertos procedimientos. El coordinador lo refleja cuando dice:

... tengo enorme dudas, evidentemente nosotros dependemos mucho de que la visión gubernamental oriente a este tipo de iniciativas, pero también es cierto que pretendemos no ser una cosa de paso, de moda y en ese sentido tenemos mucha esperanza en lo que hemos ido generando: tradición y que se ha ido enraizando y apropiando de una situación todavía extrañísima,

⁷⁷ LABORDE, O. Entrevista citada.

⁷⁸ Ampliar desde Capítulo III, 3.2- Acerca del Mercosur.

de organizaciones de emigrantes, reunidos en los salones del Palacio San Martín pensando en sus problemas...

Pensamos que hay que encontrar un equilibrio y valorar, en el caso de la situación argentina, la capacidad que ha tenido de integrarse históricamente, cuando venían nuestros abuelos que eran Italianos y eran culpados de todas las pestes. En este momento, también pasa un poco con el Dengue...⁷⁹

Desde un atravesamiento histórico que vivió la participación el mismo coordinador de la Comisión de Salud agrega como obstáculo:

Tenemos obviamente una propuesta muy distinta de cooperación que es la que bajó históricamente el Banco Mundial y la idea es que, el que tenía recursos imponía lo que debían hacer. Estamos planteando otro tipo de cooperación internacional, en la medida en que nosotros abordemos y logremos generar conciencia en la sociedad y conciencia en los gobiernos de qué hay que hacer...⁸⁰

El coordinador de salud retoma la idea planteada desde el análisis que realiza el embajador cuando advierte que:

... programa concreto nosotros no tenemos, nosotros somos actores de diferentes lugares, por un lado, creemos emplazar al Estado para que haga algunas cosas y todos los que están trabajando en nuestro emprendimiento tienen actividades concretas, locales, como médicos del mundo, como el movimiento de salud de los pueblos, capacitan, intervienen⁸¹.

Por su parte, los obstáculos son percibidos por la coordinadora de la Comisión de Discapacidad desde una visión inicialmente positiva:

Todo camino que andemos es bueno. Nosotros, las personas con discapacidad, siempre decimos que nuestra rehabilitación es paso a paso y tenemos esperanzas en cada paso". "Entonces, empezar a poner sobre la mesa, que la gente empiece a hacer un cambio cultural con respecto a la discapacidad, que países vecinos nos podamos poner de acuerdo, es un gran avance. En las dos últimas cumbres sociales, la discapacidad fue un tema

⁷⁹ PRADO, G. Entrevista citada.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

discutido. La discapacidad empieza a dejar de ser un tema incómodo para pasar a ser un tema de consenso entre la sociedad civil y de la sociedad civil con los funcionarios⁸².

Coincide con las anteriores afirmaciones vinculadas a la ausencia de institucionalidad cuando, aunque desde una revisión de la realidad argentina encuentra que “Hasta ahora no te olvides de que cuando vos hablas de salud, de tierra y vivienda, de educación, de mujer, hay hasta Ministerio de Salud, de Educación, hablemos de discapacidad...” (refiriendo que no posee estructura de Gobierno).

Continúa valorando el crecimiento de la participación en el tema de discapacidad, incluyendo la relación inclusiva de la participación de los actores en tanto:

Primero se ocupó la sociedad civil en sí misma y a su vez la sociedad civil y los funcionarios, luego sociedad civil como sociedad civil del MERCOSUR, más tarde la sociedad civil del MERCOSUR con funcionarios del MERCOSUR y ahora hablando con un parlamentario del MERCOSUR⁸³.

En relación a los problemas-obstáculos concretos que encuentran para la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR la Comisión de Discapacidad encuentra la “Desinformación y (...) la necesaria conformación de un Concejo Consultivo en todos los países ya que no tenemos un espejo en el resto de los países del MERCOSUR”.

Para la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat la problemática se sitúa en que,

... dada la extensión territorial que tiene la Argentina es muy difícil la participación de la sociedad civil cuando todas las reuniones se hacen en Buenos Aires, entonces los que participan son las organizaciones que tienen sede en Capital Federal o provincia de Buenos Aires (...) El Concejo Consultivo debería tener un presupuesto para poder funcionar en el interior, tal vez periódicamente poder facilitar esta participación o facilitar que los dirigentes, las organizaciones no gubernamentales puedan venir, eso es una dificultad que tenemos en el término presupues-

⁸² BIANCHI, M. Entrevista citada.

⁸³ Ibidem.

tario, me parece que eso podría ser una opción y en relación con el MERCOSUR también ocurre lo mismo⁸⁴.

Otro obstáculo coincidente con el expresado por la Comisión de Discapacidad se relaciona con que:

...en otros países todavía falta desarrollar más la instancia de participación a nivel de Cancillería, pero son cosas que se van a ir consolidando de mantenerse esta línea de política de gobiernos con un sesgo más popular que en la década del 90', que tiene que ver mucho la relación política y la voluntad política que tengan los gobiernos. Eso nos parece auspicioso, hay que ver también como va resultando la continuidad de los gobiernos⁸⁵.

Proyecciones de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR

En relación a las proyecciones vinculadas al fortalecimiento de la sociedad civil, el Embajador Laborde expresa:

Nosotros estamos en una etapa de ampliación; en primer lugar, a fin de mes, estamos construyendo el Concejo Consultivo del noreste argentino con base en Chaco y en noviembre el Concejo Consultivo del noroeste. En este país parece que todo lo que sucede es para Capital y el gran Buenos Aires...⁸⁶

Esta misma apreciación, que el responsable del REIPS plantea como proyecto, es compartida literalmente pero como demanda o problema por Mónica Bianchi, cuando el embajador agrega:

Estamos haciendo un esfuerzo para que las regiones que tienen que ver gráficamente con el MERCOSUR constituyan también el Concejo Consultivo no solamente para atender las consultas o preocupaciones del MERCOSUR sino en general, también para ir ampliando esta idea de constituir Concejos Consultivos, donde se le interroga, donde se le pregunte a la sociedad qué piensa de tal o cual cosa. Sería una cosa extraordinaria, le facilitaríamos mucho a los gobiernos, los que quieren escuchar a la gente. Para aquellos que quieren resolver aisladamente lo facilitamos, un

⁸⁴ MORA, J. Entrevista citada.

⁸⁵ BIANCHI, M. Entrevista citada..

⁸⁶ LABORDE, O. Entrevista citada.

gran protagonismo de las condiciones, cada uno es un mundo, cada uno tiene su plan.⁸⁷

Para el coordinador de la Comisión de Salud es importante evaluar que “cada uno de los actores no se licua, no desaparece, por integrar el Concejo Consultivo, sino que tiene que perseverarse en su trabajo local y utilizar este espacio de la Cancillería como una forma de interferir en un momento de su inserción en lo global”. Ello como un modo de preservación y proyección de la participación donde reconoce:

(...) el poder que hemos tenido ha ido aumentando, desde indicar en un papel lo que nosotros queríamos hacer, hasta –este momento– la presencia de una cantidad de organizaciones que tienen capacidad institucional para intervenir. (...) Nos ayuda nuestra propia movilización y por otro lado interpela, reclama al espacio regional y a los gobiernos una determinada actitud que no está presente más allá de lo declarativo.

Ahora bien, nosotros tenemos programado para julio, en el encuentro que se va a hacer en el marco de la Cumbre Presidencial este año 2010 en la Argentina, y en el marco del Bicentenario una especie de ostensiva conceptual, consistiría nuestra tarea, las cosas concretas que queremos es que el Parlamento del MERCOSUR como a partir de alguna iniciativa que nosotros propongamos genere un marco para el MERCOSUR, donde el concepto del derecho de la salud esté presente⁸⁸.

En este caso, el reclamo del Parlamento vuelve a reiterar la necesidad de la institucionalidad de la participación que se mencionaron en las citas precedentes. La Comisión de Discapacidad se inscribe también en la demanda expresa solicitando:

que se repliquen las figuras del Concejo Consultivo en otros países,” (proclaman) “...continuar con las cumbres, con los encuentros (...) intercambio de información y conocimiento. (...) un trabajo que tenemos que hacer durante todo el año que viene, es empezar a mirarnos los unos a los otros⁸⁹.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ PRADO, G. Entrevista citada.

⁸⁹ BIANCHI, M. Entrevista citada.

La Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat, se refiere a la proyección de la participación de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR desde

la intervención en la legislatura por ejemplo la elaboración de los documentos como el que se va a presentar en Río (de Janeiro), este traspaso de experiencias y de realización de documentos que van sentando precedentes.

(...) estamos en esa instancia, construcción de una plataforma Nacional y la unión de un plan de trabajo para 2010 - 2011 que nos permita hacer campañas de concientización Nacional a través de marchas, seminarios, talleres, jornadas debates en todo el país. El problema es que tiene que ser Nacional, entonces necesitamos desarrollar esta acción, sumar y coordinar con todas las organizaciones sociales, las ONG, en forma integrada. Eso por un lado y por otro lado tener fuerzas suficientes para poder accionar sobre los que dictan las leyes o sobre los que conforman los programas de Gobierno. Estamos en la etapa previa para lograr los resultados⁹⁰.

Estas percepciones se reconocen como proyecciones que rescatan, nuevamente, la necesidad de la institucionalidad Argentina para los procesos de elaboración de políticas públicas con enfoque internacional.

El Coordinador de Tierra, Vivienda y Hábitat valora la participación en el MERCOSUR, agregando:

es lo más próximo que tenemos como organismo regional de América del Sur. Evidentemente en el MERCOSUR, nosotros desearíamos que estuviera también incorporado Bolivia, Perú, Chile, para ir avanzando en materia Latinoamericana. (...) primero conocer y articular con los movimientos sociales de América Latina la problemática y después, sabemos que no hay solución desde un país aislado sino que tiene que ser una solución más continental. (...) Por eso también la necesidad de que los pueblos vayan tomando conciencia y vayan presionando a los gobiernos para que tomen medidas concretas en torno de este problema. Es muy importante esa acumulación de conocimiento que hay en torno a todos estos pueblos que se pueden com-

⁹⁰ MORA, J. Entrevista citada.

partir y que se puede avanzar en consolidar lo que en algún momento fue el ideal de la Patria grande de San Martín y Bolívar.⁹¹

Esto último se vincula directamente con la mención realizada en el Capítulo III donde se estima que el proceso de integración regional del MERCOSUR tiene la intención de constituirse como resultado natural y necesario de un largo camino hacia el acercamiento que vienen transitando todos los países de América Latina⁹².

En el planteo sostenido a lo largo del presente eje se reconoce la intención de las organizaciones de la sociedad civil de darse estrategias en lo local y en lo regional como intervenciones complementarias. Así, la idea de global como contrapuesta a local pierde sentido para este análisis, en tanto parecen ser esferas que se sostienen respectivamente para dejar paso al proceso de instalación de la integración regional. Los temas de agenda transnacionales dejan de lado cuestiones que serán asumidas por lo local en espacios cada vez más restringidos, aunque no por ello impermeables a lo externo.

Giddens postula que la modernidad es intrínsecamente globalizada. En medio de la mundialización el nivel de distanciamiento entre tiempo y espacio –como organizadores de la vida social– es mayor en la actualidad, y las relaciones entre formas sociales locales o distantes y acontecimientos, se dilatan. Se trata entonces, de un proceso de alargamiento en los métodos de conexión entre diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra. Así cobra sentido la transformación local en base a factores de la economía mundial o los mercados, etc. Esto puede perder o potenciar el sentido nacionalista de una región.

El mismo autor reconoce como dimensiones de la globalización: al sistema de Estado nacional, la economía capitalista mundial, el orden militar mundial y la división internacional del trabajo. También indica que la dialéctica de este proceso se da por las tendencias hacia la centralización inherente a la reflexividad del sistema de Estados por un lado y la soberanía de Estados particulares por el otro⁹³.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ver en Capítulo III, 3.2- Acerca del Mercosur.

⁹³ GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Op. Cit.

Este debate permite trabajar las figuras del campo ampliado del Estado y los organismos decisionales de una sociedad compleja. Como ya se dijo, la guerra y la paz son inseparables de Derechos Humanos, y de aquellos temas abordados desde acciones colectivas como las referidas en la conceptualización y dan paso a la convergencia mundial de instituciones y estructuras sociales con creciente similitud institucional y cultural, como se expresan desde las valoraciones de los actores consultados.

Por último, en una búsqueda orientada desde el marco conceptual precedente, se infiere que, en relación a los medios de comunicación, los actores consultados no expresan directamente su relación con ellos. No se identifica la presunción teórica que supone en el capítulo IV, donde las transformaciones del espacio público se han correspondido con la notoria incidencia de los medios, según aportan María Laura Pagani y Darío Rodríguez⁹⁴. Según ese análisis, los cambios en la comunicación política tendrían relación con el rol de mediadores y como agregadores de demandas ciudadanas que cumplieron los medios de comunicación en detrimento de los canales institucionales tradicionales.

Cabe diferenciar que, si bien este trabajo reconoce expresamente la labor y el protagonismo de la sociedad civil tomándola como objeto de estudio, ello que no significa, en una mirada contextual, que no se reconozca en los medios su incidencia para resaltar la visibilidad y el sentido de las falencias de los partidos políticos y las organizaciones de interés realzando y difundiendo las acciones de la sociedad civil.

⁹⁴ Citado por CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y...*, Op. Cit.

Capítulo VII

UN RECORRIDO SOBRE LOS DOCUMENTOS DEL MERCOSUR

Introducción a la aplicación del análisis documental y el análisis de contenido

Este capítulo contiene referencias a las matrices de datos aplicadas y al desarrollo del análisis de base gramatical que se aplicó de acuerdo a la intencionalidad de representar la interrelación resultante entre la participación de la sociedad civil y el proceso de integración regional MERCOSUR, desde los documentos que constituyen el corpus seleccionado y que se complementan con las apreciaciones teóricas surgidas en la lectura analítica integral de hallazgos.

Tal como se expresó en el Capítulo V, la selección del corpus para el presente análisis documental respondió, fundamentalmente, al criterio de representatividad que adquieren los documentos, respecto del objeto de estudio de la presente investigación además de su relevancia funcional o instrumental en relación a los objetivos de la búsqueda¹.

En cuanto al tratamiento de los datos, el análisis documental desarrollado combina el análisis de contenido² de base gramatical definido a partir de variables, subvariables, la contextualización del documento y la lectura crítica del mismo, en función de las categorías analíticas, la importancia del documento en sí mismo, y además de sus aportes a los conceptos centrales de este estudio sin necesidad de referencia directamente gramatical. Estas categorías

¹ BARBERO, J., *Introducción al análisis de contenido*, Instituto de Ciencias Sociales, Madrid, 1981.

² GARCÍA FERRANDO, M., *El análisis de la realidad social...*, Op. Cit.

MATRIZ 1: APLICADA PARA ANÁLISIS DOCUMENTAL

<i>Subvariable</i>	<i>Fecha</i>	<i>Documento</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Contexto</i>	<i>Relaciones</i>	<i>Actores Institucionales</i>	<i>Disposiciones</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Variable</i>									
<i>Ciudadanos / Ciudadanía</i>									
<i>Sociedad Civil</i>									
<i>Presupuesto Participativo</i>									
<i>Iniciativa Popular</i>									
<i>Conflicto Social</i>									
<i>Integración Social</i>									
<i>Democracia Deliberativa</i>									
<i>Toma de decisiones</i>									
<i>Justicia Social</i>									

analíticas persiguen identificar los canales de participación de la sociedad civil al interior de los documentos estudiados.

Para el tratamiento del corpus documental se aplicó, en un primer momento, la Matriz 1, que permite realizar el análisis de contenido de base gramatical, el cual consistió en realizar una pesquisa sobre las afirmaciones, proposiciones o sentencias escritas sobre la participación de la sociedad civil en los documentos oficiales y para los cuales se seleccionaron variables y subvariables que se presentaron en el capítulo V:

Posteriormente se definen ejes conceptuales al interior de cada documento que resultan del análisis documental y de la aplicación de la Matriz 1.

En adelante se realiza una nueva lectura desde cada uno de los documentos, en relación a los conceptos trabajados, para lo que se aplicó una segunda Matriz. Se procesaron los resultados y se representaron en dos diferentes instancias, primero como tabla que indica la presencia de los conceptos en los documentos y en segundo lugar, desde el modo y la frecuencia en que se manifiestan las expresiones al interior del documento.

Para la demostración gráfica de los datos más recurrentes en el análisis se diseñaron tablas que se muestran a lo largo del presente capítulo.

Hacia el análisis documental

Es preciso definir los hallazgos surgidos desde la letra de los documentos formales del MERCOSUR desde su revisión analítica así como desde sus valores cuantificables.

El orden de los documentos analizados mantienen la ubicación que presentan en su fuente de origen denominada: *Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR* y que fue realizada en Montevideo en junio de 2007 por la Secretaría del MERCOSUR. Existe una excepción en relación a los documentos 9, 10 y 11 por poseer diferente fuente. En esos casos, se encuentran fuera de la publicación institucional del MERCOSUR y se refieren a Reglamentos del Parlamento y portal del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, disponibles desde el sitio web y, particularmente, el Reglamento General del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil obtenido por

gentileza del Embajador Oscar Laborde, por tratarse de documentación de uso funcional interno.

En cuanto a la presentación institucional de la Subsecretaría MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, se obtuvo mediante entrevista a informantes clave de la provincia de Santa Fe en el año 2008.

Los documentos

§ Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. 1991.

§ Protocolo de Ouro Preto: Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR. 1994.

§ Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. 1998.

§ Protocolo de Ushuaia. 1998.

§ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 2005.

§ Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. 2002.

§ Protocolo modificadorio del Protocolo de Olivos. 2007.

§ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela. 2006.

§ Presentación institucional de la Subsecretaría MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe. 2007.

§ Página institucional del CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL y el Reglamento General del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil³. Diciembre 2009.

§ Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR. Diciembre 2009.

³ En: <http://CCSC.MRECIC.GOV.AR>, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Diciembre 2009.

Apreciaciones teóricas surgidas en la lectura analítica de los documentos

A cada uno de los documentos mencionados se aplicó la Matriz 1, en los meses de noviembre y diciembre de 2009.

Desde el análisis documental se generaron algunas categorías y/u observaciones que merecen ser incluidas, en tanto se extraen desde la lectura integrada de cada documento y la transversalidad derivada del cuerpo teórico precedente.

TRATADO DE ASUNCIÓN PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO COMÚN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 1991

En este primer documento no se hace referencia alguna a la participación política ciudadana, dejando total prevalencia a los aspectos de un acuerdo de base comercial, tal como el nombre de la entidad lo refleja: “Mercado Común del Sur”.

Como filosofía y como coyuntura, esta situación se encuadra en el Paradigma Globalista que propone Kepa Sodupe⁴ en tanto reconoce un mundo interdependiente con dependencias crecientes demandando relaciones de todo orden hacia el logro de una sociedad mundial. Este tratado muestra la ampliación del campo más allá del Estado y que, dejará para más adelante la inclusión de nuevas formas de participación.

En relación al objetivo prioritario de la política exterior Argentina orientada al MERCOSUR, este documento simboliza la reconexión con el mundo, dejando de lado la idea de independencia, al tiempo que se planteaba la revolución productiva desde el gobierno de Carlos Menem.

El proceso de aprendizaje social que describe Russell⁵ reconoce, en este documento, la expresión de la necesidad de concentrar esfuerzos en el plano interno, para mejorar la economía argentina, pensando en la internacionalización y la necesidad de adaptarse al sistema económico global.

⁴ SODUPE, K., “El estado actual de las...”, Op. Cit.

⁵ RUSSELL, R. Citado por BOLOGNA, A., “La Agenda de América Latina”, Op. Cit.

Desde una mirada al contexto global que aporta Aldo Ferrer⁶, para este documento le cabe su inclusión dentro de la “*visión fundamentalista de la globalización*” desde una raíz vincular económica, como prevalece en el orden internacional. Ulrico Beck⁷, profundizaría el análisis hacia el Protocolo de Asunción, aludiendo que posee una visión reducida de la globalidad, de base unidimensional, donde variables de la globalización, como son la ecología, la cultura, la política policéntrica, los espacios transnacionales y las acciones de la sociedad civil, quedan subordinados a la globalización económica arraigada en una visión monocausal del economicismo.

PROTOCOLO DE OURO PRETO: PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO DE ASUNCIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR.
1994

Ya en este segundo documento se da lugar, aunque “de forma”, a la sociedad civil, pero aclarando su restricción en lo atinente a la toma de decisiones que sólo le pertenece a instituciones vinculadas al ámbito económico.

El Art. 14, en su último inciso (XIV) le atribuye al Grupo Mercado Común la capacidad para homologar los reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

Al FCES sólo le dedica en la Sección V, los artículos 28, 29 y 30 con una mínima mención.

Si bien en el Protocolo de Ouro Preto se señala a la dimensión social desde un contexto “de forma”, lo cierto es que, esa formalización persigue la consolidación de los reglamentos que aporten al sostenimiento de las relaciones y el desarrollo principalmente comercial. Ello también se explica en la incorporación tardía, a nivel mundial, de los procesos de movilización social desde la realidad compartida por América Latina, marcada por gobiernos militares.

Además, en el plano de la política exterior Argentina para el MERCOSUR, Ouro Preto no es ajeno a reflejar que los límites de la ideología en este período no son las reglas de juego de la

⁶ FERRER, A., *Hechos y ficciones de la globalización...*, Op. Cit.

⁷ BECK, U. citado por COLACRAI, M., *¿Qué es la Globalización?* Op. Cit.

derecha ni de la izquierda, sino las reglas de juego globales que se imponen⁸.

DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR. 1998

En términos generales, esta declaración alude a la mayoría de las variables definidas en el presente estudio. La salvedad es que lo hace enmarcándolas en los antecedentes de los derechos de los trabajadores y los postulados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alejado de la intención o decisión concreta de crear espacios de participación en el proceso de integración. Más bien, se trata de citas y adhesión a tales derechos, que se materializan en disposiciones legales, tendientes a unificar los derechos de los trabajadores para los Estados parte, y lo hace desde los convenios y contratos que se generen a partir del MERCOSUR.

Para ejemplificar lo expresado, se citan algunos conceptos que se mencionan en los considerandos como: “diálogo social”, “consenso” y “derecho”.

A estas apariciones en la letra se las considera de índole política, entendiéndolo que se enmarcan en una concepción política de lo social, al tiempo que su correspondencia ideológica muestra relación con la intencionalidad de promover el “desarrollo”, como sentido fundamental al que alude toda decisión vinculada a la promoción del desarrollo económico-productivo.

Resulta relevante destacar el encuadre ideológico subyacente que se manifiesta en los considerandos, cuando se refiere a los principios de la democracia política del “Estado de Derecho”, entendidos como “...base irrenunciable del proyecto de integración”¹⁰.

Este mismo apartado, otorga espacio al reconocimiento de la necesidad de prever aspectos y efectos sociales que involucra todo proceso de integración, así como la referencia a los ministros de trabajo del MERCOSUR, quienes manifestaron que la integración regional no puede “restringirse” a la esfera comercial y económica, sino que debe alcanzar la temática social, agregando que tal consideración alcanza la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por la propia inte-

⁸ REFICCO, E., “Política exterior y cultura política...”, Op. Cit.

⁹ Desarrollo como subvariable de análisis. Ver definición en capítulo V.

¹⁰ Ver en el documento base en pág. 41.

gración y el proceso de globalización de la economía, como también al reconocimiento de un nivel “mínimo” de derechos de los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR; correspondientes y coherentes a los convenios fundamentales de la OIT¹¹. A tal punto, incluyen la intención de constituir la “Declaración sociolaboral del MERCOSUR”.

Si cupiera la posibilidad, a priori, de establecer relaciones con las variables definidas en el presente estudio, podría adelantarse que se menciona la eventualidad del conflicto, el espacio para la manifestación como la “huelga”, aunque todo esto no significa, en el encuadre del presente trabajo, una inclusión directa al campo de la democracia deliberativa, en sentido estricto.

Si bien se plantean asociaciones con actores privados para la defensa de derechos, sólo se focaliza y hace mención en el esquema de la regulación laboral, por lo que se dedica el presente párrafo a esta salvedad y no se lo incluye en la matriz de análisis como atributo de frecuencia de la variable participación política ciudadana propiamente dicha.

En cambio, si se incluye al artículo 13, el cual versa especialmente sobre el diálogo social y donde este único artículo, si bien vinculado también al encuadre laboral, realza su riqueza y pertinencia, en tanto reconoce conceptos como: *diálogo social, mecanismos permanentes de consulta, consenso social y justicia social para los pueblos*, siempre emparentado al crecimiento económico sostenible¹². Cuando alude a consenso, generalmente lo hace dirigiéndose a los grupos implicados en la relación laboral y por la existencia de acuerdos de trabajo. No obstante ello, Liliana Bonavita¹³ reconoce como atributo del tercer sector su capacidad como sociedad política para actuar a través de ella, al tiempo que intercambia con el mercado e internamente funciona bajo la lógica de generar acuerdos; por lo que la sociedad civil podría ser estratégicamente contemplada para su participación directa.

Joan Subirats, pese a que considera casi innecesario proclamar por la participación en un proceso democrático, cree, además, que las nuevas exigencias para la participación requieren, fundamen-

¹¹ Ver en el documento de origen en pág. 46.

¹² Ver en el documento de origen en pág. 50.

¹³ BONAVIDA, L. Mimeo. CEA- UNC. 2004.

talmente, de la mejora de los canales de comunicación y la creación de instrumentos de participación directa¹⁴.

Recuperando sintéticamente el aporte de Giddens¹⁵ acerca de las dimensiones de la globalización: el sistema del Estado nacional, la economía capitalista mundial, el orden militar mundial y la división internacional del trabajo, este documento avala su teoría, en tanto considera a esta última dimensión desde la regulación del trabajo al interior del MERCOSUR.

Desde un aporte proveniente de las Relaciones Internacionales, Keohane y Nye¹⁶ encontrarían en este documento una respuesta concreta a la advertencia de una interdependencia compleja con canales múltiples que conectan a la sociedad a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, que entrecruzan aspectos de la política externa y la política interna de los países y para lo cual se hacen necesarios acuerdos que vinculan a diferentes actores desde la cuestión laboral. La no respuesta a esta advertencia estaría representando la aceptación de desigualdades entre los países miembro y, con ello, el reflejo de la debilidad institucional del proceso de integración.

PROTOCOLO DE USHUAIA. 1998

Este Protocolo reviste singular relevancia, en tanto representa el primer instrumento que instala a la democracia como condición indispensable para la participación en el seno del MERCOSUR¹⁷.

¹⁴ SUBIRATS, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Op. Cit.

¹⁵ GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Op. Cit.

¹⁶ KEOHANE, R. y NYE, J., *Poder e Interdependencia...*, Op. Cit

¹⁷ Para reforzar teóricamente lo dicho, cabe citar el ítem 3.2- Acerca del Mercosur, en el Capítulo III donde refiere: "Los presidentes de los países miembro del Mercosur declararon en 1992, la vigencia de las instituciones democráticas como condición para la sustentabilidad y desarrollo del proceso de integración. Desde la creación del Mercosur, los países miembro se preocuparon por el fortalecimiento del sistema democrático. Por esa razón incorporaron, mediante el Protocolo de Ushuaia en 1998, la denominada "cláusula democrática". A través de dicha cláusula, los países del Mercosur se comprometieron a garantizar el mantenimiento del sistema democrático en la región. De esta manera, los países miembro apoyan a las jóvenes democracias de la región y el proceso de integración gana en prestigio, confianza y credibilidad en la comunidad internacional".

Si bien lo expuesto en el párrafo anterior no representa una variable específicamente definida al interior del presente trabajo de campo, se constituye en una coyuntura que favorece la inclusión de la participación en si misma o en sentido genérico, más allá de la posterior incorporación de instrumentos participativos que se efectivicen para la sociedad civil.

Este reconocimiento de la dimensión *democracia* aparece como otro eslabón indispensable para la cuestión social, tanto como lo es de esencial la *participación política ciudadana* para el logro y consolidación del proceso democrático.

Ante el derrumbe del ideario estatocéntrico diría Bonavita¹⁸, la expansión del modelo de desarrollo centrado en la gente, las relaciones entre Estado y sociedad, y sociedad civil, son reconocidas en este espacio público que genera el Protocolo, permitiendo, al menos, pensar en la contemplación de iniciativas que no provengan exclusivamente del Estado o los Estados, en este caso.

Más adelante, esta afirmación puede verse contrapuesta al no encontrarse expresión alguna sobre el concepto de *iniciativa popular* en los documentos analizados.

Ernest Hass y Leon Lindberg¹⁹, como exponentes del neofuncionalismo, entenderían a este documento como expresión de la emergencia de una teoría populista, donde la legitimación del sistema político se obtiene mediante la interacción de grupos de interés. Para que ello suceda, entonces, se requiere de una manifestación política que realce la democracia.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. 2005

Desde los Considerandos es altamente significativa la inclusión de conjunto de ideas que resaltan los intereses ciudadanos como reflejo del pluralismo producto de las regiones, la contribución a la democracia y, aparece por primera vez la palabra *participación*, así como otros atributos de la democracia y que son: *representatividad, transparencia y legitimidad social*.²⁰

¹⁸ BONAVITA, L., "Propuestas para la sociedad, el gobierno y...", Op. Cit.

¹⁹ HASS, E. y LINDBERG, L., "The study of regional integration: Reflexions on the joy and anguish of pretheorizing", en LINDBERG, L. and SCHEINGOLD S. (Eds.), *Regional integration: Theory and Research*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1971.

²⁰ Ver en el documento de origen en pág. 54.

Es precisamente en el artículo 2, referido a los propósitos del Protocolo, donde aparece expresada, por primera vez, en su inciso 4, y de manera directa, la representación textual del objeto de estudio cuando propone “garantizar la participación de los actores de la *sociedad civil* en el proceso de integración”.

Cabe considerar que esta referencia emerge, por primera vez, en el plano legislativo-parlamentario, antes que en las proclamaciones ejecutivas y recién lo hace en el año 2005, a catorce años del Tratado de Asunción.

Más adelante reserva un propósito de base social vinculado a la conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración²¹. Siguiendo a Held²², como se lo desarrollara en el Capítulo III, es importante recuperar su advertencia acerca de la erosión de la hegemonía de las estructuras tradicionales en un contexto turbulento, con una estructura caduca de poder que va dejando de dar respuestas al objeto que da su origen como a las consecuencias que esto provoca; y por otro lado, la proliferación de organismos que se generan paralelamente en el escenario internacional se constituyen en nuevas estructuras que disputan ese poder que poseen históricamente. En tal sentido agrega que, la mundialización sigue siendo parcial porque los Estados son los que aún establecen reglamentaciones en diferentes campos, por lo que en la actualidad encontramos un primer esbozo de sociedad civil transnacional atravesada por los intentos de institucionalizar un proceso democrático paralelo al proceso puramente comercial.

Por su parte, el documento reseña al Protocolo de Ushuaia en tanto el Parlamento tiene como competencia velar por la preservación del régimen democrático.

Además, es recurrente encontrar que los diferentes documentos analizados otorgan espacio a la sociedad civil y a la participación, especialmente en los artículos destinados a establecer los principios y fundamentos, aunque esos conceptos desaparecen cuando se avanza sobre las estructuras orgánicas y funcionales.

Una única excepción a lo expuesto fue encontrada entre las competencias establecidas en el artículo 18, donde se promueve el desarrollo de *instrumentos de democracia participativa* en el

²¹ Ver en el documento de origen en pág. 55.

²² HELD, D., *La democracia y el orden global...*, Op. Cit.

MERCOSUR y establece el “Día del MERCOSUR ciudadano”²³ para las elecciones de los parlamentarios. Esta excepción se atribuye al grado de representatividad que incluye el espíritu mismo del documento analizado.

Como contexto histórico en el que se elabora este Protocolo, resulta interesante acompañar aspectos de la política exterior Argentina de Néstor Kirchner, cuando Argentina reconocía, en el multilateralismo y en la vigencia del derecho internacional, la posibilidad de construir un orden más justo, racional y solidario. Los valores e intereses allí acuñados fueron la democracia y el respeto de los Derechos Humanos como valor esencial.

Uno de los pilares de esta política exterior fue la integración latinoamericana, en particular el MERCOSUR, visto como un proyecto político regional, mas que económico, y de alianza estratégica que se debía profundizar institucionalmente y ampliar en cuanto a la cantidad de miembros²⁴, situación, esta última, que se logra en el período de gobierno de Cristina Fernández, quien mantiene la misma línea respecto de su política exterior para con el MERCOSUR.

PROTOCOLO DE OLIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR. 2002

Este documento se ocupa principalmente del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias. Como objeto analizable, fue seleccionado para comprender la totalidad de instrumentos publicados por el MERCOSUR, como integrante del corpus. No obstante, en el minucioso desagregado realizado para su análisis no se observaron, siquiera de manera indirecta, referencias a la dimensión social ni participativa, tampoco en los apartados introductorios e ideológicos, como venían manteniéndose constantemente en los documentos precedentes.

Retomando los aportes de Ernest Hass y Leon Lindberg²⁵, la base neofuncionalista de este tratado se observa, en tanto que se

²³ Cabe ampliar en relación a esta institución creada, diciendo que, dicha elección está prevista realizarse de forma simultánea en todos los Estados parte, a través del sufragio universal y secreto de los ciudadanos y estará a cargo del Consejo del Mercado Común.

Ver competencias en el documento de origen. pág. 59.

²⁴ Grupo de investigación Eumednet. Op. Cit.

²⁵ HASS, E. “The study of regional integration...”, Op. Cit.

ocupa de explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser plenamente soberanos luego de un proceso de integración, recurriendo a la asociación con sus pares para crear nuevos métodos de resolución de conflictos.

PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO DE OLIVOS. 2007

Tal como lo denota su nombre, el motivo que da origen al presente protocolo es la necesidad excluyente de realizar modificaciones al Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, a fin de adecuarlo a las futuras alteraciones en el número de los Estados Parte. Para cumplir con él, allí se modificaron los artículos 18, 20 y 43, por decisión del Consejo del Mercado Común: N° 37/03.

En relación al documento de referencia se asemeja la lectura respecto de la no inclusión en su tratamiento de aspectos referidos a la sociedad civil y/o su participación en el plano internacional.

PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2006

En su artículo 9, luego de haber transitado relevantes consideraciones, se ocupan de mencionar el compromiso de las partes para identificar y aplicar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida digna para sus pueblos. La inclusión efectiva se da a fines del año 2009, período en que la política exterior Argentina sobre integración se dirige, primordialmente, a garantizar la continuidad de la política de Néstor Kirchner, aunque con mayor presencia global. Se multiplican las reuniones diplomáticas en el número y ubicación geográfica de los aliados e interlocutores internacionales y una fuerte presencia en las reuniones de los organismos internacionales. Particularmente en el capítulo III del presente trabajo, se hace referencia a la definición política para la integración regional orientada a la unificación entre los países vecinos, dando lugar a la integración a través del MERCOSUR, donde la cooperación económica, comercial y política debe ser el objetivo de todos los gobiernos. Particularmente la incorporación de Venezuela, como miembro del MERCOSUR, abre una interesante variante al bloque continental, por las características de la economía venezolana y de la política del gobierno de Hugo Chávez. Cabe señalar que estas dimensio-

nes destacadas como fortalezas no son igualmente representativas al interior de los diferentes países miembro en la nueva coyuntura política.

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL DE LA SECRETARÍA DE LA PRODUCCIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. 2007

Santa Fe, como miembro de la Región Centro²⁶ que posee una estructura específica para la vinculación con el MERCOSUR, fue seleccionada para la identificación de dispositivos-instrumentos dispuestos para favorecer la participación o, al menos su intención expresa de la necesidad de incluir la participación del actor sociedad civil desde el interior de los Estados Parte, existiendo la cercanía territorial entre las ONG's y los gobiernos provinciales para su incidencia en el plano internacional.

En el Capítulo III se advierte que la integración se vivencia como fenómeno, tanto interno como externo, que se hace visible en América Latina ante el establecimiento de un orden político democrático en sus países desde la creación de canales participativos y la formalización de instituciones supranacionales, como en este caso²⁷. Sin embargo, esto no significó que se hayan institucionalizado suficientemente las experiencias subnacionales en el MERCOSUR. En adelante, se plantea la necesidad de elaborar, para los países miembro, un proyecto nacional vinculado con la esfera supranacional que contenga a todos los sectores que forman parte de la sociedad y desde allí dar sentido a estrategias trazadas –por ejemplo, desde el programa “somos MERCOSUR”– permitiendo establecer un paralelismo entre políticas focalizadas, universales y participativas en relación al proyecto de nación y supranación.²⁸

Para la corriente neofuncionalista²⁹, la cooperación interestatal deriva de una integración interestatal, que pone en interdependencia a las burocracias nacionales. Hasta aquí llega el acuerdo

²⁶ Región Centro corresponde al proceso de integración regional que se dio al interior de la Argentina, nucleando a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Firmado el 15 de agosto de 1998, por Córdoba y Santa Fe, e incorporándose el 6 de abril de 1999, la provincia de Entre Ríos.

²⁷ Ver en 3.1- Integración Regional en Argentina.

²⁸ Ver en Capítulo III. 3.2- Acerca del Mercosur.

²⁹ HASS, E. y LINDBERG, L., “The study of regional integration...”, Op. Cit.

con la propuesta pero difiere cuando agrega que entonces, los procesos políticos internos pasan a un segundo grado, dado que la burocracia comunitaria son los Estados. Por el contrario, desde el estudio, se destaca la necesidad de reforzar las burocracias de cada país para acompañar el proceso de integración transnacional.

En cambio, se resaltan los aportes de las reformulaciones teóricas planteadas por el paradigma sincrético que arroja luz desde una concepción pluralista, reconociendo la multiplicidad de actores e intereses, dejando de lado la figura central del Estado. Encuentra que cada sistema nacional llevado a la escena internacional presenta una arena política contradictoria por la multiplicidad de actores, diluyéndose las fronteras entre alta política y políticas técnicas que sostenían los neorrealistas³⁰.

En el apartado destinado a la presentación de la subsecretaría no se encontraron las variables dispuestas como base para el análisis, aunque adquiere importancia el contenido que se le otorga a una definición de integración que dice:

La integración es un proyecto político indisolublemente unido a la vigencia y la defensa de la democracia, nuestra identidad y cultura, la igualdad de oportunidades, la paz y la seguridad y es, por lo tanto cualitativamente superior al intercambio comercial armonizando en un espacio común a todas las dimensiones de la vida humana³¹.

Para otorgar funcionalidad a lo dicho, en la siguiente estructura que se analizó particularmente:

1- Fortalecimiento institucional:

§ Subprograma MERCOSUR.

§ Subprograma CRECENEA.

§ Subprograma CODESUL (Consejo de Desarrollo e Inversión del Sur).

§ Subprograma hidrovía.

§ Subprograma corredores bioceánicos.

En este inciso se plantea como objetivo direccional el rumbo de la integración equilibrando necesidades y expectativas econó-

³⁰ SODUPE, K., "El estado actual de las...", Op. Cit.

³¹ Ver en documento de origen. pág. 3.

micas, políticas y sociales. Resalta la identificación de un espacio concreto que prevé el diálogo, la consulta y plantea la escucha.

§ Subprograma Acuífero Guaraní.

§ Subprograma integración.

2- Formación y capacitación en la temática de Integración regional:

§ Subprograma para pensar la Argentina, la región y el mundo.

§ Subprograma somos MERCOSUR.

Este último, en su inciso cuarto, destaca al MERCOSUR social y participativo. Refiere a los diversos espacios que fomentan la participación de las organizaciones de la Sociedad civil y la ciudadanía en general³², haciendo alusión directa al objeto de estudio.

A su vez, y con motivo de reconocer la relación que se establece con las hipótesis de trabajo, es interesante recuperar el inciso cinco desde el cual se extrajo: “Las ciudades en el MERCOSUR”, incluyendo la importante acción desarrollada por los gobernadores de la Región Centro para contribuir a la integración regional. Esta reseña esclarece el supuesto a partir del cual se sostiene en el presente estudio que, todo proceso de integración regional supranacional requiere de una política local en tal sentido. Ya sea, en busca de legitimidad o instalación de la temática en los diferentes contextos de incidencia.

Tal como se decía en el capítulo III de este trabajo, la idea de lo global como opuesto a lo local pierde sentido en este análisis, en tanto parecen ser esferas que se sostienen respectivamente.

Giddens³³ diría, la modernidad es intrínsecamente globalizada. Y ello conlleva un proceso de alargamiento en los métodos de conexión entre los diferentes contextos sociales o regionales, que se convierten en una red a lo largo del mundo. Así, cobra sentido la transformación local en base a factores mundiales y la Subsecretaría MERCOSUR en la provincia de Santa Fe responde a principios que bien pueden asociarse a este razonamiento expresado por el autor.

Ya la denominación “Todos somos MERCOSUR” imprime otro dato objetivo, de índole político-ideológico que contribuye a

³² Ver en documento de origen. pág. 54.

³³ GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Op. Cit.

delimitar –o en este caso ampliar– el alcance y la inclusividad del proceso de integración.

3- Formación de contenido y sistematización del material bibliográfico.

Aquí se orienta también a difundir opiniones, apuntando a incidir sobre el interés general por lo que –aunque desde un rol receptivo-pasivo– se pretende incluir a la sociedad, desde la socialización de la información, para la formación de opinión pública e inclusión en el proceso de integración.

4- Comunicación y difusión:

Este punto redundará sobre la apertura del proceso de integración hacia la ciudadanía, como el inciso anterior, y lo hace valiéndose de dos subprogramas:

§ Comunicación institucional,

§ Diseño y mantenimiento de la página web.

Putnam³⁴ concluiría este desarrollo reconociendo la influencia que impone la interdependencia global a las políticas internas de los Estados miembro, donde los actores nacionales se ven obligados a participar a nivel internacional para el desarrollo de sus funciones. Las organizaciones supranacionales regulan y relacionan los flujos de participación, los problemas, las soluciones y las elecciones. Así, la distinción entre política interna y política externa desaparece.

Agrega Putnam³⁵, que autores cercanos a las ideas neorrealistas han destacado el impacto de políticas internas en los procesos de integración, como una materia olvidada para el pensamiento neofuncionalista e intergubernamentalista. Esos condicionamientos internos, como puede ser el de la Gobernación de Santa Fe, tienen otras formas de expresión, como son los parlamentos, los lobbies, los gobiernos regionales y las actitudes expresadas por la comunidad.

PORTAL INSTITUCIONAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL REGLAMENTO GENERAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL.³⁶ DICIEMBRE 2009

³⁴ PUTMAN, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R., *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia*, Galas, Caracas, 1994.

³⁵ Ibidem.

³⁶ En: <http://CCSC.MRECIC.GOV.AR>, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Diciembre 2009.

En la portada se realizó un análisis de los objetivos, fundamentos, somos MERCOSUR, comisiones y composición. Al reglamento general se lo analizó en su totalidad. En el sitio web se manifiestan las actualizaciones de las comisiones y se observó un espacio en el que la sociedad civil habla en primera persona desde una postura crítica y demandante. Un ejemplo de ello es la siguiente cita: *“como sociedad civil, estamos fundamentalmente preocupados porque vemos que estos principios no son tenidos en cuenta, transformándose, en el mejor de los casos, en una declaración de buenas intenciones”*³⁷.

Se plantea también la participación directa de las personas y sus organizaciones desde su primera información, así como la participación en la toma de decisiones.

Como misión, en la Comisión de Discapacidad, apuntan directamente a la constitución de canales de participación³⁸.

En este mismo link que se refiere a objetivos, forman el eje vertebral el desarrollo de mecanismos e instrumentos para la participación, así como la creación de dependencias subnacionales, como Consejos Consultivos de la Sociedad Civil interiores para el desarrollo “doméstico” de la base territorial. Es importante destacar que hasta la fecha están constituidas nueve comisiones y que suman un número aproximado a mil doscientas organizaciones, con las que se vinculan tanto al interior del país, como hacia fuera de las fronteras³⁹.

El apartado destinado al programa “Somos MERCOSUR” propone el listado de acciones que consideran institucionalmente que pueden ser destacadas y que se actualiza desde el ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

³⁷ En <http://ccsc.mrecic.gov.ar/comisiones.htm>. Diciembre 2009.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Esto se vincula directamente con la afirmación extraída del Capítulo III, 3.3.4- Cambio de rumbo en el Mercosur: “La ampliación de relaciones que se generan con la inclusión de diferentes actores obliga a realizar reformas vinculadas a las competencias y la representación sectorial, anteriormente de manera unívoca adjudicada a los Ministerios de Relaciones Internacionales. Los avances del proceso de integración fueron presentando la necesidad de responder a nuevas situaciones y dar contenido a las instancias planteadas por el Mercosur a los diferentes actores...”.

Visualizando este fenómeno desde las teorías de la globalización e incluyendo en el análisis una visión multicausal de esta globalización, se hizo visible el surgimiento de movimientos sociales –y otras expresiones de la sociedad civil– impactando en la opinión pública internacional y, con ello, presionando a los Estados para que den cuenta de sus acciones, así como su incorporación a la escena política. El CCSC se constituyó en un instrumento real para dar respuesta a estas demandas de la sociedad civil que plantearía Aldo Ferrer⁴⁰.

Matriz y Reglamento general del CCSC

El reglamento recupera las funciones establecidas desde la creación del CCSC en noviembre de 2003, pero fue redactado y puesto en vigencia en el año 2009.

Contempla al CCSC como la intensión de intensificar y promover el rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional. Se incluyen y mencionan las instituciones que conforman el bloque representativo como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico y Social (FCEyS) y las reuniones especializadas de la mujer, comunicación, cooperación, juventud y otras. Esta estructuración otorga entidad a la participación al tiempo que plantea por primera vez y de manera explícita, que tales acciones se articulen con las instituciones del gobierno nacional dando integralidad y unidad al tratamiento de las iniciativas de la sociedad civil.

Por otra parte, además de las comisiones, se menciona a la Cumbre Social como facultad del CCSC y la existencia de grupos focales, como muestra de otros instrumentos de participación reconocidos.

Ezequiel Reficco⁴¹ define a estas estructuras de participación como fenómeno relevante a la pérdida del Estado como figura decisoria única en el plano internacional, cuando reconoce la aparición en la escena de organismos intergubernamentales que, ayudados por la globalización emergen por la defensa de intereses de la sociedad civil con relevancia internacional y cita el caso de los Foros de participación ciudadana del MERCOSUR.

⁴⁰ FERRER, A., *Hechos y ficciones de la globalización...*, Op. Cit.

⁴¹ REFICCO, E., “Política exterior y cultura política...”, Op. Cit.

Según el modelo de gobernación –más que de gobierno– que propone Francesco Morata⁴², la estructura del CCSC representa, en alguna medida tendencias como: movilizar a los actores interesados en la idea de cambio, es particularmente activo en las áreas políticas en las que el MERCOSUR es débil y sigue la estrategia tendiente a minimizar la oposición.

FACULTADES Y REGLAMENTOS DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. DICIEMBRE 2009

En los Considerandos dedica un párrafo al significado que le atribuye a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y la diversidad de la región. Se espera de este espacio, que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y sus normas.

A lo largo de todo el documento emerge la necesidad de respetar la diversidad cultural, al tiempo que en su artículo 18 referido a competencias, plantea fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participación en el MERCOSUR, aunque no alude directamente a la sociedad civil.

En diferentes oportunidades utiliza el concepto de representación ciudadana como sinónimo de parlamentario y en el inciso cuarto, en el ítem vinculado a la integración de las competencias, prevé crear o establecer el “Día del MERCOSUR ciudadano” para la elección de los parlamentarios que se hace por sufragio universal secreto y directo, por parte de los ciudadanos en forma simultánea en los diferentes Estados Parte.

Por último, los candidatos deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputados nacionales. (Ver Art. 16).

Desde una síntesis del presente análisis puede observarse que en los documentos se mantiene un discurso de base sistémico en tanto se utilizan términos como: orden, equilibrio, ajustes o sujeción a normas, regulación, entre otros.

No obstante, la presencia de indicadores orientados a sostener la participación, y la presencia de diferentes actores en el proceso de integración, es representativo de un cambio de enfoque teórico de las Relaciones Internacionales dentro de un esquema que

⁴² MORATA, F., *Teorías y Enfoques del Proceso de...*, Op. Cit.

se origina para dar respuestas a las relaciones comerciales entre países.

Tanto vale para el documento analizado de la provincia de Santa Fe como las diferentes lecturas aplicadas al CCSC que tienden a influir en la configuración de la identidad de la *sociedad civil*, en tanto otorgan un espacio de carácter público, no político o no estatal para la canalización de sus objetivos sociales públicos y muchas veces colectivos, poniendo en duda esta categoría atribuida a la sociedad civil de “no hacer política” tal como lo expresa García Delgado⁴³. Estos canales participativos captan (de modo intencional o no) el carácter emancipador que posee la *sociedad civil* al presentarse como un agregado con reglas propias que, además, posee una idea diferente de sociedad a la que se adjudica a los gobiernos. Tal como queda expresado en las entrevistas, esta sociedad civil, como tampoco los dirigentes del CCSC son inconscientes de ese interjuego.

Desde la apreciación de Manuel Garretón⁴⁴, se asocia entonces, una debilidad institucional con un motor de cambio propulsado para sustituir la imagen de los actores políticos clásicos en el proceso de democratización que promueven estos canales participativos del MERCOSUR.

Eje temático de los documentos del MERCOSUR

A continuación se presentan cada una de las diez variables en relación a su manifestación identificada en la totalidad de los documentos que conforman el corpus seleccionado.

A partir del análisis precedente se desprende que cada documento desarrolla un eje temático clave, a saber:

Núcleo temático por documento

Documento	Eje temático
Tratado de Asunción	Integración económica
Protocolo de Ouro Preto	Instituciones
Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	Regulación del trabajo

⁴³ GARCÍA DELGADO, D., *Estado-Nación y globalización...*, Op. Cit.

⁴⁴ GARRETÓN, M. citado por CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Op. Cit.

Protocolo de Ushuaia	Cláusula democrática
Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR	Representación
Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR	Solución de controversias
Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos	Solución de controversias
Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela	Nuevo miembro pleno
Presentación Institucional de la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe	Participación subregional
CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL y el Reglamento General del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil	Rol de la Sociedad civil
Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR	Reglamentación de la representación ciudadana

Análisis de contenido. Presentación y descripción de los resultados cuantitativos

El análisis de contenido se realiza sobre dos matrices generales. La Matriz 1 relaciona todas las categorías analíticas referidas a participación ciudadana con todas las subvariables analíticas de los documentos, por cada documento. A su vez, la Matriz 2 relaciona y muestra la presencia de todas las categorías analíticas para la participación ciudadana de la sociedad civil en cada uno de los documentos. Esto, se muestra a continuación.

Resultados de la aplicación de la Matriz 1

Para el presente análisis se partió de revisar la expresión de los cuadros resultantes de la aplicación de la Matriz 1⁴⁵, y se presenta esta relación al interior de cada documento, así se obtuvo que:

⁴⁵ Ver en anexo, las tablas resultantes. La Matriz 1 entrecruza las variables y subvariables en los documentos.

Aplicada la Matriz 1 del anexo, y tratándose del Tratado de Asunción del MERCOSUR donde sólo se prevé la misión comercial de la integración, se observa la mención por única vez al concepto *justicia social* en los Considerandos. Es preciso remitir que este Tratado data de 1991.

Ya Ouro Preto modifica esta tendencia volcando su incidencia sobre las variables *democracia deliberativa* y *toma de decisiones*, fundamentalmente en los Considerandos y Principios; manifestando una ampliación de tales Considerandos

En la Declaración Social laboral aparece por primera vez (en 1998) la referencia a *ciudadanía* como sinónimo de pueblo, en base a una fuerte concepción de derecho, pero como ya se reflejó, en un encuadre de derecho de los trabajadores y remitiéndose a los presupuestos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Atribuirá fuerte espacio a la *democracia deliberativa* y a la *justicia social* en la misma línea de argumentación, apelando al consenso y la consulta permanente, aunque sujeta a los actores del sector y no como sociedad civil específicamente o –en otro sentido ampliamente– por lo que los actores más relevantes resultan ser los Organismos Internacionales relacionados a los Estados Parte en pos del desarrollo económico.

Para el Protocolo de Ushuaia de 1998, no se hace referencia alguna a los conceptos seleccionados para el estudio⁴⁶.

En el Protocolo constitutivo del Parlamento MERCOSUR de 2005 aparece fuertemente expresada *ciudadanía* atento al objeto del documento, así como en segundo lugar lo hace con *participación ciudadana*, *sociedad civil* y para *democracia deliberativa*, reserva una mención. Este documento oficial del MERCOSUR encuentra la mayor referencia a las variables junto a los documentos 9, 10 y 11 que se verán a continuación, pero es imprescindible destacar que, dentro de los instrumentos propios del MERCOSUR es el que aporta una línea directa al objeto de estudio y la mayor relevancia conceptual para los objetivos de investigación subyacentes.

El escenario del año 2005, así como el surgimiento de este Protocolo comienza a vislumbrar una modificación en la concepción del MERCOSUR desde una mirada más inclusiva de la sociedad

⁴⁶ Ver en análisis de Matriz 2.

hacia el proceso de integración, así como la necesidad de contar con su participación. Ello se demuestra una vez más en los actores, destinatarios principales del documento, que son las ONG's junto a los Estados Parte.

Se incluyen también, por primera vez en este documento, atributos para *iniciativa popular, participación ciudadana y toma de decisiones*.

Para el Protocolo de Olivos de 2002 y atento a que se trata de un documento vinculado al sistema de controversias, no se reflejan los conceptos definidos para el presente estudio, como tampoco lo hace el Protocolo modificadorio del Protocolo de Olivos de 2007, donde se interviene sobre cláusulas y artículos de índole puramente en materia de comercio internacional.

En el Protocolo de adhesión de la República de Venezuela de 2006 sólo se alude a *integración social* en un contexto político para la integración, aunque rescata la idea de pueblo pudiendo vincularse con *ciudadanía*, aunque no lo hace expresamente en ese sentido. Igualmente se otorga validez al interior de este estudio en tanto es la primera mención a este concepto.

A la luz del documento institucional de la Subsecretaría para el MERCOSUR de la provincia de Santa Fe, ya fuera de los documentos oficiales de MERCOSUR y arribando a un documento sub-regional, se refleja al interior de Argentina la situación de la integración propuesta por el MERCOSUR, así como también se tiene en cuenta su creación más contemporánea, que deja ver un aumento de la presencia de consideraciones acerca de la importancia de la *participación ciudadana*, desde referencia expresa, a *ciudadanía* y su participación desde la *sociedad civil*. Además, otorga espacio a la búsqueda de los canales de participación vinculado al concepto de *democracia deliberativa*, en tanto se considera al documento, en si mismo, un canal que amplía la participación en el MERCOSUR.

El CCSC, como el documento anterior, carga significación ya que se constituye en si mismo, en reflejo de instituciones que se crean con el objeto de apoyar el proceso participativo de la integración.

En este caso, su reglamento se dirige especialmente a promover la participación. Así resulta que, para *sociedad civil* como tal, la destaca en treinta y ocho oportunidades y treinta veces lo hace

con *participación ciudadana*, nueve veces con *ciudadanía* y cinco veces reserva a *democracia deliberativa*.

En todo el documento se resalta el sentido y la necesidad impostergable de incluir a la sociedad civil en el proceso de integración regional, pese a haberse comenzado con esta estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2003. También se tiene en cuenta el dinamismo de la publicación *on line* y sus actualizaciones, pero esta búsqueda se situó principalmente en el esquema de objetivos y estructura funcional.

El énfasis de la letra se orienta a lograr la integración como ideal de la participación política y se dirige, excepto una vez que lo hace hacia los Estados Parte, al conjunto de la sociedad civil.

Por último, y en relación al documento que contiene los Fundamentos y reglamentos del CCSC para el MERCOSUR, se trata de un reglamento que, de hecho, funciona desde 2003, pero que se expresa de modo escrito a partir del 2009 y contiene, en consonancia con el documento anterior, una significativa-cuantitativa alusión a presupuestos de base democrática inclusiva de diferentes actores al proceso desde diez menciones expresas a *ciudadanía* como actor indispensable en este contexto que se encuentra reglamentado. Si bien en este caso la letra se dirige a los Estados parte, lo hace desde el posicionamiento de la sociedad civil como emisor y voz del CCSC.

Aquí, por primera vez, se invierte el rol de los interlocutores y se constituye en “otra visión” en la que se encuentra un escenario de expresión de la sociedad civil organizada en conjunción con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina.

Del análisis precedente, se extraen las siguientes referencias gráficas sobre la incidencia de las variables y subvariables de análisis en la totalidad de los documentos analizados.

Tabla 1. Valor total alcanzado por cada variable en todos los documentos

<i>Variable</i>	<i>Valor Alcanzado</i>
Ciudadanos / Ciudadanía	35
Sociedad Civil	43
Participación ciudadana	41

Presupuesto Participativo	0
Iniciativa Popular	1
Conflicto Social	0
Integración Social	2
Democracia Deliberativa	23
Toma de decisiones	7
Justicia Social	5

Fuente: Elaboración propia

En adelante se presenta el valor alcanzado por las subvariables, tomando como base sus expresiones en los documentos y en asociación con las variables precedentes:

Tabla 2. Disposición de las variables según su “Ubicación” en las partes constitutivas de los documentos analizados

<i>Subvariable Ubicación</i>	<i>Valor Alcanzado</i>
Introducción / Considerandos	28
Propósitos / Principios	42
Estructura Orgánica	38
Disposición General / Acuerdos	53
Anexos	3
Modificaciones	0
Otros	0

Fuente: Elaboración propia

Comentario: Cabe destacar que, el arribo a 53 menciones dentro de las disposiciones generales, se alcanzó por la fuerte presencia en el Reglamento del CCSC, no siendo esta tendencia representativa de los demás documentos.

Tabla 3. Disposición de las variables encontradas en todos los documentos según el “contexto” en que se expresaron

<i>Subvariable Contexto</i>	<i>Valor Alcanzado</i>
Político	145
Económico	14
Cultural	0
Ético	0
Histórico	0
De Forma / Fundamento Jurídico Instrumental	14
Otros	0

Comentario: Se destaca que esta ubicación se extrae de las categorías analizadas. Esto es, las 145 menciones de base política se refieren a las contextualizaciones que obtenían participación ciudadana, y democracia deliberativa, entre otras. Por el contrario, no significa que la lectura completa de los documentos no posea un predominio absoluto de principios económico-comerciales.

Tabla 4. Disposición de las variables encontradas en todos los documentos según la “relación” con el tipo de integración

<i>Subvariable Relación</i>	<i>Valor Alcanzado</i>
Integración	139
Desarrollo	12
Institucional / De Forma	17
Otro	0

Comentario: Las categorías analíticas seleccionadas se presentan fuertemente vinculadas a una necesidad de integración y, sumando los datos obtenidos de la Tabla 3, se encuentra que, esa promoción de la integración se manifiesta desde una intencionalidad esencialmente política.

Tabla 5. Disposición de las variables encontradas en todos los documentos según la “Actores/Instituciones” que considera el texto

<i>Subvariable Actores / Instituciones</i>	<i>Valor Alcanzado</i>
Estados Parte	56
Estados Partes y Asociados	3
ONG's	104
Consejo Consultivo de la Sociedad Civil	0
Otras Instituciones del MERCOSUR	7
Otros Organismos Internacionales	11
Otros	0

Fuente: Elaboración propia

Comentario: Las menciones a las categorías analíticas se refieren fundamentalmente a las ONG's, como destinatarias de las disposiciones y referencias y a los Estados Parte en particular, cuando se dirigen a considerar, ciudadanía, justicia social e integración social como condición necesaria de inclusión social, aunque de manera genérica, para lograr la legitimación social del proceso de integración regional.

Aplicación de la Matriz 2⁴⁷

Desde esta grilla se logra arribar al análisis de datos por variable y por documentos seleccionados.

⁴⁷ Ver Matriz 2 en Anexo.

VARIABLE: CIUDADANOS/CIUDADANÍA: MENCIÓN COMO TAL Y ALUSIÓN A DERECHOS CIUDADANOS

Tabla 6. Presencia del concepto de ciudadanía en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR - Sobre un total de 11 documentos

Documento	1	2	Integración Económica	4	Represen- tación	6	7	8	Participación Subre- gional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Repre- sentación Ciudadana
Mención de la Variable											
Ciudadanía			X		X				X	X	X

Fuente: Elaboración propia

En la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, *ciudadanía*, surge en dos oportunidades en su introducción y, haciendo referencia a aspectos político-decisionales, en relación al desarrollo de los pueblos. En una de sus presentaciones dispone la ratificación de convenios de trabajo. Implica a los Estados Parte y organismos internacionales como Organización Internacional del Trabajo. Siempre, la base de recurrencia es el derecho que se menciona como tal, en siete oportunidades.

Ahora bien, esta concepción de derecho se refiere a un derecho colectivo, pero vinculado a las leyes laborales, más que derecho como condición humana vinculada estrictamente a los Derechos Humanos como distingue Manuel Garretón⁴⁸.

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR emerge, en dos oportunidades *ciudadanía* ubicada en la introducción, refiriendo a la integración desde un arribo político que involucra a los Estados Parte y se menciona vinculando al concepto de *participación*. Aparece una vez más en las disposiciones, en idéntico contexto y dirección, desde donde planea constituir el Parlamento del MERCOSUR atribuyendo sentido al concepto de pueblos. Siete veces más se reitera su aparición entre los propósitos, en un contexto político de integración de los Estados Parte con especificaciones sobre *pueblo*, *ciudadanía* y surge por primera vez la

⁴⁸ GARRETÓN, M. citado por CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana* Op. Cit.

idea de *representación ciudadana* en el MERCOSUR. Por último, vuelve a mencionarse una vez entre las disposiciones, refiriéndose a las ONG's para la instauración del "Día del MERCOSUR ciudadano", reglamentando el proceso de elección parlamentaria.

Cabe reflexionar sobre la mención realizada el Capítulo III de este trabajo, cuando mencionara la estrategia dirigida a sostener la vida institucional y democrática del proceso, entendida desde la garantía a la inclusión de la ciudadanía en la participación con la superación de la comisión parlamentaria a través de la creación del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005⁴⁹.

En la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, es expresado el concepto de *ciudadanía* tres veces en los propósitos y lo hace desde un contexto político de la *integración*.

En el CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, la presencia de la variable se revela tres veces en la estructura orgánica del documento aludiendo a la idea de integración desde el contexto político del discurso. En alguna oportunidad aparece asociado al concepto de *pueblo*, siempre refiriendo a los Estados Parte. Luego, aparece una vez en los Fundamentos, en el mismo contexto y relación, pero dirigido a las ONG's. Una última vez se manifiesta en las disposiciones en idéntico contexto y relación, vinculado a los Estados Parte.

Finalmente, surge tres veces en la Introducción, asociado al contexto político de la integración y aludiendo a los Estados Parte. Luego, emerge seis veces en la Fundamentación y Principios, en idéntico contexto y ubicación, para los Estados también. Por último, en el Reglamento del Parlamento del MERCOSUR, se anuncia una vez más en la Estructura Orgánica, con idéntica referencia a los anteriores.

Ciudadanía no se muestra en los demás documentos analizados. En relación a la lectura de la tabla 6 puede observarse que *ciudadanía* se dispuso como sustento para la integración económica, la representación parlamentaria, la participación de sub-regional argentina, la definición del rol de la sociedad civil y para la reglamentación de la representación ciudadana.

Recuperando la definición de *ciudadano*, que plantea Isidoro Cheresky, éste no posee el compromiso orgánico similar al de la

⁴⁹ Ver en Capítulo III. 3.2- Acerca del Mercosur.

década de 1970 y sus pertenencias sociales no son permanentes. Esto no se expresa como crítica a la “frialidad”, sino como una evolución dirigida a reconocer liderazgos más efímeros y una propensión a representarse a si misma, generalmente desde la conformación de canales de representación más directa⁵⁰.

En los documentos analizados se observa esta inclusión de mecanismos directos, a excepción de su expresión como integración económica donde su mención es, en un sentido clásico desde un rol pasivo y aludiendo a la figura del MERCOSUR como institución, responsable del desarrollo de los pueblos.

Esta reflexión se encuentra más desarrollada al interior del análisis de las entrevistas en el Capítulo VI.

VARIABLE: SOCIEDAD CIVIL: ENTENDIDA COMO TAL Y/U ORGANIZACIONES SOCIALES

Tabla 7. Presencia del concepto sociedad civil en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	3	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Mención de la Variable											
<i>Sociedad Civil</i>					X				X	X	X

Fuente: Elaboración propia

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, la *sociedad civil*, surge una vez dentro de los Principios y Fundamentos del documento, en un contexto político que alude a la idea de *integración* y reconociendo al actor ONG's, al tiempo que especifica acerca de reuniones públicas como mecanismos de participación. En relación a su rol, son innumerables las transformaciones que dieron lugar a la apertura de espacios y posibilidades de *participación* en el escenario de las políticas públicas –ejemplo: “Somos MERCOSUR”– siempre definida desde una coyuntura

⁵⁰ CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Op.Cit.

que propició la “nueva cultura política” emparentada al modelo de descentralización del Estado⁵¹.

En el documento aportado desde la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, se manifiesta la variable en dos oportunidades en los principios y competencias del texto desde un contexto político sobre la *integración* y aludiendo a las ONG's, específicamente, como destinatarios de mensaje.

Resulta relevante en el documento del CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL donde *sociedad civil* se apunta en once situaciones diferentes dentro de la estructura orgánica en el contexto político y vinculado a la *integración*. Se dirige a las ONG's como actor receptor y, luego, lo hace tres veces en los fundamentos, con idéntico contexto y destino comunicativo. Por último, surge veinticuatro veces en vinculación al reglamento desde las disposiciones generales y acuerdos desde un contexto político integrador hacia las ONG's, dando cuenta de la relevancia otorgada a la institucionalización del rol de la *sociedad civil* en el proceso de integración.

Dentro de las Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR surge la *sociedad civil* sólo una vez en la introducción, en el marco de consideraciones políticas tendientes a lograr la integración e involucra a los Estados Parte, ser retomado luego, una vez más, entre los propósitos con idéntica direccionalidad a la anterior mención.

De la Tabla 7 se obtiene una representación clara de la presencia de la *sociedad civil* como actor contenido en la idea de representación, clave para la integración sub-regional, como necesidad de identificación de su rol en el proceso de integración y necesidad de su reglamentación como garantía de los canales de *participación*.

Al decir de Micheal Walker⁵², se presenta en este reconocimiento de la sociedad civil, la posibilidad de contrarrestar la más visible expansión de la sociedad de mercado, en tanto incluye además del mercado y la esfera política, a la complejidad que aporta el hombre desde su ámbito de actividad, que trasciende las rela-

⁵¹ Ampliar desde el Capítulo III. En: 3.1- Integración Regional en Argentina.

⁵² WALKER, M. citado por CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Op. Cit.

ciones de poder y del dinero, acercando la dimensión no política de relacionamiento social.

VARIABLE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ENTENDIDA COMO PARTICIPACIÓN DE LAS ONG'S Y/O INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA

Tabla 8. Presencia del concepto participación ciudadana en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	3	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Mención de la Variable											
Participación ciudadana					X				X	X	X

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

Romero Cevallos⁵³ afirma que todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de promover la participación para la consolidación de los avances alcanzados y dinamizar los procesos de integración. A partir de allí se analiza la existencia de dispositivos objetivos que representen esta necesidad de todos los actores. Así resulta que, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR –como documento que conlleva la idea de “Representación”– revela a la *participación ciudadana* en una oportunidad dentro los Fundamentos de base políticos tendientes a la *integración* desde los Estados Parte. Allí la participación se ve directamente vinculada a la sociedad. Más adelante, emerge en tres oportunidades en los objetivos y principios, dirigido a la sociedad civil desde una idea política de *integración*, generando una disposición como garantía que refleja la primera expresión directa al tema de estudio: “*participación ciudadana de la sociedad civil en el MERCOSUR*”. Una de estas menciones hace referencia al Foro Consultivo Económico y Social como instrumento participativo. Por último, va a resaltarse una vez más la *participación ciudadana*,

⁵³ ROMERO CEVALLOS, M., Op. Cit. Ver en 3.3.6 “*Las propuestas de la sociedad civil*”, Capítulo III.

aunque esta vez en las disposiciones y acuerdos, disponiendo el modo que adoptará la *integración* del Parlamento y refiriéndose a las ONG's para su inclusión.

En el documento que provee la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, se observa en dos oportunidades entre los Propósitos y Principios a la *participación ciudadana* en el marco de la promoción de la integración desde una intención política dirigida al actor ONG y aludiendo a la formación de redes con éstas y la *sociedad civil*.

Desde el CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, surge en doce ocasiones la *participación ciudadana* en la Estructura Orgánica del documento. Planteadas desde un contexto político para la integración y dirigidas a las ONG's desde la descripción de canales o instrumentos de participación como redes, asambleas y conferencias. Luego, se encuentra cinco veces expresada dentro de los Objetivos y Principios con idéntico contexto y coyuntura, aunque aquí incluye la denominación de *movimientos sociales*. Con fuerte presencia, en trece nuevas oportunidades se observa la presencia expresa de la *participación ciudadana* entre las Disposiciones y Acuerdos desde una perspectiva de integración de base política especialmente vinculada al reglamento de tal *participación* y dirigiéndose expresamente al papel del actor ONG.

Para las Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR como documento que reglamenta la *representación ciudadana*, la primera mención a la participación ciudadana está reflejada en la Introducción y Considerandos del documento, desde una visión política dirigida a alcanzar la integración. Luego, aparece con mayor fuerza en tres oportunidades entre los Propósitos y Principios para reafirmar el mismo contexto de *integración* y, nuevamente, lo hace en referencia a los Estados Parte.

En relación a la lectura de la Tabla 8 se desprende que la participación ciudadana sólo se destaca en el Protocolo Constitutivo del Parlamento como documento del MERCOSUR, mientras que luego se reconoce en los tres documentos anexos de este análisis que se vinculan a las intenciones mismas de los espacios constituidos para lograr la *participación*, como es el caso del CCSC y su Reglamento, y el espacio sub-regional de Santa Fe.

Las nuevas formas de hacer política desde la participación de nuevos sectores-actores, se constituyen desde bases territoriales

o temáticas, poco articuladas entre si, aunque capaces de generar amplia *participación* caracterizada por fuertes componentes democráticos horizontales, según lo definen Pagani y Rodríguez⁵⁴. Así la referencia reiterada a la *participación ciudadana* tiende a homogeneizar la dispersión de los diferentes intereses sociales incluyéndolos, al menos desde un espacio discursivo, al interior de la redacción de los documentos.

Por su parte, a esta *participación* que es aludida en el Parlamento, tampoco se la reconoce como acción directa de la sociedad civil y, tal como se expresa en las entrevistas, esas nuevas formas de acción colectiva permanecen sin una estructura reglamentada para su incorporación.

Ahora bien, el contexto teórico que enmarca en los diferentes documentos a la *participación ciudadana* difiere, según se trate, de la constitución de la representación desde el Parlamento, respecto de los documentos de representación sub-regional, el CCSC y su reglamentación. En el primer caso no se trata de de un espacio de *participación política ciudadana* directa como en el caso de los demás documentos señalados. Para el Parlamento se trata de una participación en sentido clásico que pone en funcionamiento el sistema representativo de las democracias occidentales, al decir de David Held⁵⁵.

Alan Wolfe⁵⁶ no encuentra representada, entonces, su caracterización trinitaria de la *sociedad civil* en vínculo con el Estado y el mercado, al punto que esta primera, pueda lograr la inclusión de iniciativas que provienen “directamente” de la *sociedad civil* a la agenda de los Estados, o en este caso, a la agenda del MERCOSUR.

Esta motivación por incidir en las políticas públicas de los Estados Parte, es lo que se rescata además, como ya se arribó, en las expresiones de los referentes de la sociedad civil que fueron consultados. Esto es, la participación en el plano internacional tiene, al menos una doble intencionalidad, por un lado incidir en las políticas internas y, por otro, lograr políticas replicadas a nivel regional atento a las similitudes de las realidades sociopolíticas que reconocen en los Estados Parte.

⁵⁴ PAGANI, M. y RODRÍGUEZ, D., “Nuevas formas de ciudadanía...”, Op. Cit.

⁵⁵ HELD, D., *La democracia y el orden global...*, Op. Cit.

⁵⁶ Citado por BONAVIDA, L., “Propuestas para la sociedad, el gobierno y...”, Op. Cit.

VARIABLE: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: MENCIÓN COMO TAL

Tabla 9. Presencia del concepto presupuesto participativo en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mención de la Variable											
Presupuesto Participativo											

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

Tal como se presenta en la Matriz 2⁵⁷, y se evidencia en la Tabla 9, *presupuesto participativo*, como concepto estrechamente asociado a niveles de participación complejos, no se encuentra en ninguna referencia expresa dentro de los documentos del corpus. Sin embargo, se la seleccionó con el objeto de reconocer los aportes del marco teórico como indicadores capaces de revelar el nivel previsto para de *participación* que puede asumir un grupo en una estructura decisional.

Es posible considerar, aunque a priori, que la instancia de delegar a los actores el manejo de alguna parte de los recursos económicos y financieros requiere de mayor madurez y/o de un diferente enfoque respecto de la participación y los espacios que pueden o no, ser negociados desde el MERCOSUR, en este caso.

VARIABLE: INICIATIVA POPULAR: MENCIÓN COMO TAL E INTERESES CIUDADANOS

Tabla 10. Presencia del concepto iniciativa popular en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	3	4	Representación	6	7	8	9	10	11
Mención de la Variable											
Iniciativa Popular					X						

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

⁵⁷ Ver Matriz 2 en anexo.

En el instrumento del MERCOSUR reconocido como “Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR”, se encuentra en una oportunidad y es el primer documento en el que se expresa, en su introducción, desde un contexto político tendiente a la integración y dirigiéndose generalmente a los Estados Parte, según se muestra en la Matriz 2, que se encuentra en el anexo de este trabajo.

Iniciativa popular vuelve a considerarse una estructura rígida por parte del MERCOSUR y sus estructuras apéndices, en tanto reconocen a la *participación* desde los órganos y dispositivos que estos mismos generan y no se deja librada la *participación* a los emergentes que podría arrojar, por ejemplo, la iniciativa popular. Esta consideración se ve claramente reflejada en la Tabla 10.

VARIABLE: CONFLICTO SOCIAL: MANIFESTACIONES SOCIALES, REPUDIOS, PETICIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, RECLAMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL, OTROS

Tabla 11. Presencia del concepto conflicto social en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mención de la Variable											
<i>Conflicto Social</i>											

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

En la presente referencia a la Matriz 2, para el concepto *conflicto social* se aplica igual apreciación a la que puede atribuirse el concepto *iniciativa popular* arriba mencionado, aunque entre sí, sean inversamente opuestas desde la connotación positiva o negativa de la expresión ciudadana. Desde su ausencia es preciso luego revisar la subyacencia de cuerpos teóricos que no consideran esta posibilidad como expresión válida por parte de la sociedad. Esto es, los canales y las vías de expresión están incluidos en la medida en que se hayan creado previamente por el MERCOSUR u otras Instituciones complementarias a él. No se aplica desde el MER-

COSUR expresamente, la estrategia de resolución y/o prevención del conflicto desde la promoción del acercamiento de los diferentes sectores como propone Joan Font⁵⁸.

VARIABLE: INTEGRACIÓN SOCIAL: ENTENDIDA COMO LA INTEGRACIÓN DE LAS SOCIEDADES Y/O PUEBLOS

Tabla 12. Presencia del concepto integración social en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	2	Regulación del Trabajo	4	5	6	7	Nuevo miembro Pleno	9	Rol de la Sociedad Civil	11
Mención de la Variable											
Integración Social			X					X		X	

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

En la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, como documento que conlleva su eje en la regulación del trabajo, emerge en una oportunidad la idea de integración dentro de las disposiciones generales y en un contexto económico para la promoción de la integración. Hace referencia a los diferentes actores como son los Estados Parte y otros organismos internacionales, siempre en referencia a las relaciones entre los actores que se enmarquen en la contratación laboral. La consideración de la *integración social* se sujeta expresamente a las relaciones entre los mercados de los diferentes Estados otorgando igual jerarquía a las relaciones contractuales para todos los miembros y agregados económicos al interior del MERCOSUR. Esa connotación de “lo social” se distancia de la definición teórica que se realiza en relación al objeto de estudio del presente trabajo.

No obstante ello, entre los diferentes aportes teóricos que plantean la vinculación de los procesos de integración con la *sociedad civil* se destaca la obra de autores como Grandi y Bizzozero⁵⁹

⁵⁸ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas...*, Op. Cit.

⁵⁹ GRANDI, J. y BIZZOZERO, L., “Mercosur: Mercado en formación y sociedad civil en gestación”. *Rev. Archivos del Presente*, Año 3, N° 9, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires. Julio, agosto y septiembre de 1997, pág.113.

quienes incorporan la dimensión política sobre el tema desde la impronta de la democracia como fenómeno y modelo de gobierno necesarios para lograr la integralidad de un proceso de integración.

En el Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela que persigue exclusivamente la inclusión de un nuevo miembro pleno, se incluye una mención dentro de las disposiciones generales aludiendo a la *integración social*, como necesidad de los pueblos para la integración desde una concepción política, dirigida a ser considerada por los Estados Parte.

Por su parte, en el documento que caracteriza al CCSC se hace mención, en una oportunidad, a la *integración social* dentro de las Disposiciones y Acuerdos dirigiéndose a las ONG's desde un contexto político que favorece la integración ya en un sentido dirigido a establecer el rol de la sociedad civil para alcanzar tal integración de la ciudadanía.

En la Tabla 12 es evidente la anterior caracterización en tanto la presencia de la *integración social* es significativa al interior de los documentos propios del MERCOSUR aunque, cualitativamente se aleja de la posibilidad de constituirse en un fin en si mismo, alejado de propósitos comerciales.

Se reconoce que la *sociedad civil* está conformada por el *pueblo*, las clases y los movimientos sociales, como dice Manuel Garretón⁶⁰, donde la base política está “servida” por el Estado –en este caso el MERCOSUR– y donde se orienta a esa base política a la integración, antes que al conflicto.

⁶⁰ GARRETÓN, M. citado por CHERESKY, I., *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Op. Cit.

VARIABLE: DEMOCRACIA DELIBERATIVA: BASE REPRESENTATIVA, DECISIONES DE LA SOCIEDAD O COMPARTIDAS CON EL ESTADO, CONSENSO, LEGITIMIDAD, DIÁLOGO SOCIAL, DISCUSIÓN Y REFLEXIÓN, OPINIÓN PÚBLICA INFORMADA, EXPECTATIVA CIUDADANA, FOROS, CONSEJOS, CONSULTAS POPULARES, JURADOS, GRUPOS TEMÁTICOS, TALLERES, ENCUESTAS DELIBERATIVAS, VISIONES DE LA COMUNIDAD

Tabla 13. Presencia del concepto democracia deliberativa en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento											
Mención de la Variable	1	Instituciones	Regulación del Trabajo	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Iniciativa Popular		X	X		X				X	X	

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

De acuerdo a la ejemplificación gráfica que presenta la Tabla 13, el concepto *democracia deliberativa* encuentra la mayor expresión al interior de los documentos seleccionados para el presente estudio. Lo relevante es su presencia abundante en los instrumentos institucionales del MERCOSUR y representa la inclusión de atributos como *consenso*, *legitimidad*, *diálogo social*, *discusión y reflexión*, *opinión pública informada*, *expectativa ciudadana* e instrumentos de expresión ciudadana que se encuentran contenidos en las instituciones, en el espacio destinado a la regulación del trabajo, la representación parlamentaria, la participación sub-regional, como aspecto relevante del rol de la *sociedad civil* y como idea presente para ser reglamentada en la representación ciudadana.

Ahora bien, esta presencia se da de manera diferente al interior concreto de cada documento y así resulta:

a- En el Protocolo de Ouro Preto es donde adquiere significación expresa la *democracia deliberativa* en tanto: aparece en una oportunidad, entre las disposiciones generales, en un contexto económico relacionado a aspectos de forma y dirigido a las

ONG's. Más adelante, lo hace una vez más, asociado también a la dimensión económica del proceso, pero refiere a diferentes actores y se trata de otras instituciones del MERCOSUR, disponiendo que el Mercado Común es quien homologa los reglamentos internos del Foro Consultivo, Económico y Social. Nuevamente, va a emerger en cuatro oportunidades, pero desde un contexto de forma, aludiendo a fundamentos jurídico-instrumentales donde arriba a las Disposiciones que indican las atribuciones del FCES y allí es donde se define su función consultiva.

Estas menciones reconocen como actor a las ONG's y a otras instituciones del MERCOSUR en estrecha vinculación. Tres veces más va a ser reflejada de forma expresa la *democracia deliberativa*, pero ubicada en los Anexos del documento, repitiendo el contexto de forma, en un sentido reglamentario jurídico e instrumental que no especifica la intención de integración y/o desarrollo en la letra. Reconoce allí a los Estados Parte y a los Asociados. Entre las Disposiciones sujetas a la *democracia deliberativa* se rescata la modalidad para la resolución de conflictos participativa en el CCSC y el acercamiento de las alternativas de solución, aunque luego especifica funciones que le son exclusivas a la Comisión de Comercio (Arts. 5, 6 y 7).

b- Para la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR se encuentra una mención de *democracia deliberativa* en la Introducción del documento, aludiendo al *diálogo social* desde un contexto político integracionista que atañe a los Estados parte y otros organismos internacionales, al mismo tiempo. Más adelante, en las Disposiciones Generales se reitera dos veces más, ya desde un contexto vinculado al desarrollo económico que reconoce idénticos actores disponiendo el respeto por los convenios de trabajo y las premisas de la OIT, reiterando, en su art. 13, la referencia al *diálogo social*.

Finalmente, vuelve a expresarse como consulta permanente en Aspectos de Forma para el desarrollo económico y, dispone la institucionalización de mecanismos efectivos de consultas permanentes entre los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores, pero sin incluir a las ONG's.

c- En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se presenta la *democracia deliberativa* con una primera mención en la Introducción para la integración, como atributo político de los Estados Parte en pos de lograr la legitimidad social. Tres

veces más, se encuentra entre los Principios y Objetivos e incluye a las ONG's, mencionando la búsqueda de opinión e intereses y la necesidad de espacios para reuniones.

d- La Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe refiere a la *democracia deliberativa* dos veces en la Introducción y Considerandos para la integración, como intención política, pero, la primera lo hace reconociendo a un actor diferente como es el actor “doméstico” (al interior de los Estados) para la búsqueda de necesidades y expectativas de la sociedad y, en la segunda mención, reconoce como destinatario a las ONG's, especificando la referencia a los espacios de participación para la *sociedad civil*.

e- En el CCSC, como documento descriptivo de la estructura orgánica, hace prevalecer la expresión de la *democracia deliberativa* en una primera mención dentro de la Estructura Orgánica para la integración política, promoviendo el debate y refiriéndose a las ONG's. Más adelante, se reitera doblemente, pero lo hace entre los Propósitos donde promueve la creación de espacios de participación y, dos veces más, aparece entre las Disposiciones Generales, específicamente vinculadas al Reglamento.

f- Entre las Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR surge en una oportunidad, en la introducción y refiere a la integración política para los Estados Parte, mencionando la base representativa de los *pueblos*. En dos momentos más, se encuentra la democracia deliberativa en la estructura orgánica, en un contexto de forma sobre fundamentos jurídico-instrumentales referidas a los Estados Parte y refiriendo a las estructuras de participación como el Día del MERCOSUR ciudadano.

Por último, surge una mención en que difiere, en tanto se encuentra entre los Propósitos, y lo hace a partir de la referencia a la *democracia participativa y representativa*.

Resultado relevante detenerse en el hecho que, atento a definirse como eje central del Protocolo de Ushuaia, la Cláusula democrática no presenta ninguna mención sobre la *democracia deliberativa* en ninguna de las tantas acepciones o atributos previstos para este estudio.

John Stewart⁶¹ le confiere significativa importancia a la democracia deliberativa como espacio de participación social en el

⁶¹ STEWART, J., *Ciudadanos y decisiones públicas...*, Op. Cit.

marco de la integración regional. Ello implica mantener una idea subyacente que promueva la ideología de la integración por parte de los que la construyen, identificar su base representativa o deliberativa que permita reconocer la madurez democrática y, desde allí, pensar en una comunión de actores “involucrables”. Claro que esto implica ingresar en un proceso de reflexión y discusión hacia el logro de una visión compartida que mantiene sus iniciales costos políticos. Se requiere de una opinión pública informada y la interacción para la deliberación ciudadana y/o la deliberación entre implicados.

No obstante ello, existiendo o no la decisión política de abrir la deliberación a los diferentes actores, la opinión pública se forma hacia alguna dirección y se manifiesta cuando, por ejemplo, dice: “Argentina no puede competir con la industria Brasileña”⁶².

VARIABLE: TOMA DE DECISIONES: MENCIÓN COMO TAL, SOLAMENTE VINCULADA A ENTIDADES SOCIALES

Tabla 14. Presencia del concepto toma de decisiones en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	1	Instituciones	3	4	Representación	6	7	8	9	Rol de la Sociedad Civil	11
Mención de la Variable											
Toma de Decisiones		X			X					X	

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

En el documento Protocolo de Ouro Preto, identificado por su eje circunscrito a las Instituciones, se encuentra que, en su estructura orgánica, se muestra en dos situaciones a la *toma de decisiones* desde un contexto económico que refiere a cuestiones de forma referida a otras instituciones del MERCOSUR, donde dispone que se tomarán decisiones sobre administración y aplicación de arancel. Predomina el sentido económico de la expresión no refiriéndose a la sociedad civil. Dedicándole el art. 37 del Cap.

⁶² Ibidem.

III, se establece específicamente un sistema de toma de decisiones en dos menciones realizadas en la estructura orgánica desde un contexto de forma y dirigido concretamente a las ONG's.

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se menciona por única vez a la *toma de decisiones* entre los principios con el propósito de promover la integración económica y dirigiéndose a las ONG's como destinatarios de la mención.

Finalmente, en el documento institucional de CCSC, por primera vez, emergen dos menciones al interior de la Estructura Orgánica y, aunque de manera genérica, lo hace en un contexto político que promueve la *integración* dirigiéndose a las ONG's.

En la Tabla 14 se observa la presencia genérica de la *toma de decisiones* atribuida a los ejes institucionales, de representación y rol de la *sociedad civil*, aunque en la mayoría de sus menciones lo haga desde una mirada economicista e institucional.

Marco Romero Cevallos⁶³ incluye la importancia de la *participación* de la *sociedad civil* en la dinámica de las instituciones democráticas en las diferentes esferas de *toma de decisiones* (nación, región, globalidad). Si bien su estudio se circunscribe a la realidad de la Comunidad Andina, se rescatan las dimensiones de su análisis para establecer un paralelismo con la realidad del MERCOSUR ya que insta desde aspectos políticos, sociales, culturales y económicos a ampliar las relaciones entre los Estados y, esos Estados, con el mundo para alcanzar el desarrollo desde la multisectorialidad.

Hablar de toma de decisiones, como instrumento para la participación, implica hacerlos llegar al máximo de los ciudadanos y, además, llegando a democratizar los procesos de elección de sus representantes⁶⁴.

Elizabeth Jelin⁶⁵, cuando habla de movimientos sociales como conflicto social y proyecto cultural, agrega que son débiles para afectar en las decisiones de las políticas globales, más allá de la influencia que puedan producir dentro de algunos sectores. Así, desde la estructura formal que componen los instrumentos del MERCOSUR, la mención resulta casi alegórica en tanto no promueve espacios reales para que, desde la participación directa de

⁶³ ROMERO CEVALLOS, M., *Integración Andina y participación de la sociedad civil*. Quito, Universidad de Cuenca, ILDIS, 1999.

⁶⁴ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas...*, Op. Cit.

⁶⁵ JELIN, E., "Movimientos Sociales y...", Op. Cit.

los agregados sociales, se pueda acceder a la toma de decisiones, aún en el plano comercial.

Más aún, Joan Font⁶⁶ realza la idea de democratizar la toma de decisiones diciendo que, para el caso de las integraciones internacionales, sólo puede pensarse en la descentralización de la toma de decisiones antes que de la administración de políticas.

VARIABLE: JUSTICIA SOCIAL: MENCIÓN COMO TAL Y EQUITAD SOCIAL

Tabla 15. Presencia del concepto justicia social en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento	Integración Económica	Regulación del Trabajo	Representación	6	7	8	9	10	Reglamento de la Representación Ciudadana
Mención de la Variable									
Justicia Social	X	X	X						X

Fuente: Elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

Según refleja la tabla 15, se expresa la mayor cantidad de documentos con presencia de un concepto y, en este caso, se trata de *justicia social*. Lo relevante, además, resulta de la ubicación de la tabla en tanto indica que son los propios instrumentos institucionales del MERCOSUR los que contienen mayormente a la *justicia social* dentro de sus ejes centrales como son: la integración económica, la regulación del trabajo, la representación parlamentaria y, desde los Fundamentos y Reglamentos del CCSC, lo hace el eje de la *representación ciudadana*.

Cabe resaltar que el sesgo economicista es el que atraviesa fundamentalmente dicha presencia de la *justicia social* como concepto tradicionalmente acuñado por las instituciones.

Así resulta interiormente que:

§ El Tratado de Asunción, como sinónimo de integración económica, por primera vez muestra el reflejo de una de las variables de estudio dentro del documento. Simplemente lo hace desde la primera consideración del Tratado y desde

⁶⁶ FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas...*, Op. Cit.

la mirada del desarrollo económico, comprendiendo como actor exclusivo al MERCOSUR. Esto no es casual. El documento data de 1991 y el objeto esencial es un acuerdo económico-comercial.

§ Dentro de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, en una primera oportunidad, se redacta *justicia social* en la introducción, en un contexto político para el desarrollo vinculado a los Estados Parte. Luego, lo hace en las Disposiciones Generales en un contexto de desarrollo económico, incluyendo como actor a otros organismos del MERCOSUR.

§ En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se apunta *justicia social* en dos oportunidades. Una de ellas en la introducción y otra, en los propósitos y principios, pero siempre en un contexto integracionista político que se refiere sólo a los Estados Parte.

§ En Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR vuelven a presentarse dos expresiones de justicia social entre los Propósitos y Principios desde una intencionalidad integracionista que reconoce a los Estados Parte.

Como síntesis de este análisis y cierre del presente capítulo, se genera una nueva tabla descriptiva que resulta así:

Algunas consideraciones que se desprenden de los datos reflejados en la Tabla 16 se infieren a partir de:

§ La mayor presencia compartida por los ejes, resulta en el concepto de democracia deliberativa con igual presencia en los documentos institucionales del MERCOSUR, como en los complementarios (CCSC, Fundamentos del CCSC y Presentación de Sub-regiones).

§ La ausencia de los conceptos “presupuesto participativo” y “conflicto social” en los diferentes ejes abordados.

§ La única expresión es atribuida a justicia social en el documento fundacional reafirmando y siendo coherente con la denominación del eje como: Integración económica.

§ Resalta la única presencia de iniciativa popular en el eje Representación.

§ Dentro de los documentos que son instrumentos formales del MERCOSUR, es casualmente el que resume la

idea de representación el que posee mayor presencia de las variables analizadas. Idéntica frecuencia se observa en los documentos complementarios, aunque éstos son especialmente formulados para promover la participación de los diferentes actores de la sociedad.

En el próximo apartado se arribará a las conclusiones y realización de aportes teóricos conceptuales, a partir de la revisión del análisis de las entrevistas, el análisis documental y el análisis de contenido, a la luz del marco teórico que compone la primera parte de esta presentación.

Tabla 16. Presencia de todos los conceptos en el total de los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR
Fuente: Elaboración propia

Ejes	Conceptos	Integración Económica	Instituciones	Regulación del Trabajo	Cláusula Democrática	Representación	Soluciones de Controversias	Nuevo Miembro Pleno	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
	Ciudadanos / Ciudadanía			X		X			X	X	X
	Sociedad Civil				X				X	X	X
	Participación Ciudadana					X			X	X	X
	Presupuesto Participativo										
	Iniciativa Popular					X					
	Conflicto Social										
	Integración Social			X				X		X	
	Democracia Deliberativa		X	X		X			X	X	X
	Toma de decisiones		X			X				X	
	Justicia Social	X		X		X					X

Conclusiones y Aportes

Las Relaciones Internacionales: un escenario teórico y políticamente ideal

No cabe duda del acompañamiento explicativo que los pensadores de las Relaciones Internacionales han sabido dejar a disposición acerca de los modos de relación entre los Estados. Esto aún es más significativo si se asiste a la idea que en estas últimas décadas los cambios han sido muy vertiginosos en lo que respecta a los Estados en las tendencias de alianzas, y la rotación de la centralidad hacia la sociedad, entre otros.

Los procesos que históricamente se mantenían regulando y dirigiendo las relaciones entre países durante siglos, ahora además se repiensen constantemente y el pensamiento contenido en el paradigma globalista, así como un resurgir idealista en la década de los '90, constituyen un sustento suficientemente rico para comprender y para cuestionar la realidad actual de las Relaciones Internacionales con interdependencias complejas en una sociedad mundial y con relaciones de todo orden que superan inalcanzablemente los límites de los Estados.

A su vez, la imposibilidad de adaptar los ejes de la crítica del modelo neoliberalista al contexto de relacionamiento actual que se da entre Estado y sociedad civil, dejó ver un corrimiento en la discusión del fenómeno desde la ausencia del Estado y el protagonismo de la sociedad civil como relación conflictiva, hacia la ciudadanía como objeto de estudio que queda por fuera de la discusión precedente.

Quedan claros los rumbos diseñados a nivel bloque del sur, en tanto pensar que se presenta la oportunidad de establecerse y sumar condiciones de poder siempre que no medie el contexto

de Guerra Fría, durante el cual a ningún Estado le preocupaba directamente los rumbos que diseñaran los demás Estados fuera de esa dualidad compleja. Ahora bien, y adelantando ideas que se desarrollan en el próximo ítem, esa fuerza no se relaciona con apertura a los demás Estados, esa positividad no les otorga a los países más débiles fortalezas de ningún tipo. La fuente de mayor riqueza que respalda a estas afirmaciones se vincula con el capital acumulado (naturalmente) de recursos no renovables y donde las capacidades están dadas por condiciones preexistentes a los modelos de alianzas entre países. No tiene que ver con acciones ni decisiones, ni mucho menos destrezas de tipo políticas, sociales, estratégicas; capaces de mantener condiciones de éxito a mediano plazo de un proceso de integración conectado globalmente. Esto no quiere decir que no exista. Abunda, en cambio, la bibliografía, sobre tales atributos dejando probablemente una vacancia sobre lo primero. O tal vez este tema no otorga viabilidad para su estudio y por ello, su escasa producción. Más aún, nada tiene que ver con los modelos de alianzas; esa ventaja también existía en los tiempos de la Guerra Fría. Para el caso de Uruguay en el MERCOSUR y en ese sentido, la unidad le agrega mayor valor relativo respecto de lo que aporta.

Más allá de las oportunidades vertidas del proceso de integración como potencial de reservas naturales, hay que preguntarse y responderse sobre las oportunidades que significaron para otros Estados miembro las experiencias en materia de política internacional y la capacidad negociadora que las potencias del sur ya habían alcanzado. Lo que resulta pendiente en los diferentes desarrollos teóricos es algún lucero que de cuenta de esas ventajas también en materia de misiones conjuntas de los presidentes y/o funcionarios del MERCOSUR para su instalación mundial en lo económico y en lo social, como sus políticas dirigidas a promover la participación ciudadana.

Hasta aquí un panorama alentador para la participación de la sociedad civil desde la letra de las Relaciones Internacionales. Ahora bien, más allá de los Derechos Humanos como fuente institucional e inspiradora y el reconocimiento generalizado de la necesidad de humanizar los procesos, la realidad interna de cómo se desarrollan, adquiere la forma de planteo discursivo democratizante como futuro deseable.

En la medida en que no se establezca una política de relacionamiento y una política multidimensional de carácter supranacional, se seguirán presentando las debilidades de cada país miembro del MERCOSUR.

Política Exterior Argentina: un trayecto dudoso para un proceso con vida propia

Aquí las preguntas son: quién y cuándo define la participación de la sociedad civil incluida como parte fundamental de la política supranacional. Es recurrente encontrar, como dato de actualidad, que individualmente, los presidentes realizan misiones económicas y políticas por el mundo. No lo hacen como miembros del MERCOSUR. El MERCOSUR resulta, probablemente, “una carta en el bolsillo” ante la necesidad de aumentar índices, tasas, y otros indicadores de posicionamiento. Entonces vuelve la inquietud inicial, el no desarrollo de una política transnacional tiene que ver, en parte, con la escasa instalación del MERCOSUR como sociedad integrada que culminará presionando para lograr su institucionalización, al tiempo que legitima el proceso desde adentro.

El título de este apartado se orienta además a reflejar la realidad encontrada en el análisis documental y las inferencias producto de las expresiones de los propios actores involucrados, en tanto no se ve la política de participación social desde la Cancillería Argentina, sino la existencia de un valioso espacio para la participación como es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC). Ahora bien, ello no es suficiente. Queda a la deriva el acompañamiento institucional que, desde un grado de mayor abstracción política, debería trazar un rumbo deseable para Argentina en el MERCOSUR. Esto es, el MERCOSUR parece presentarse como una realidad “inevitable” más que una realidad deseable que puso a los gobiernos a pensar rápidamente cómo aprovecharlo. Sería oportuno plantear que esta realidad demuestra que nuestras fortalezas se reducen a meros recursos naturales no renovables.

Este trabajo está tratando de mostrar además que la presencia de la sociedad también desde la deliberación del proceso de integración es un requisito ineludible para alcanzar el reconocimiento de pertenencia al bloque.

La identidad, en cambio, no se puede pensar nunca desde la lógica de una construcción necesariamente encausada. Ésta es una limitación si se considera la incorporación de la sociedad civil a un campo desconocido y como producto de una fuerza natural o “sobrenatural” que no se puede intervenir para modificar un futuro preestablecido e inevitable. Ahora bien, para el caso de Argentina y tal como lo reconocen los propios entrevistados, las intenciones y las acciones en esta materia son ampliamente superadoras en su valor relativo con los demás países que están incorporando figuras similares al CCSC que cuenta con nueve años de vida dentro de la Cancillería Argentina.

Reforzando la argumentación, desde otra dimensión, es importante referir que, vinculado al cambio que vivió Latinoamérica en estos últimos diez años en cuanto a los modelos económico-políticos imperantes, la bibliografía actualizada ya no se pregunta por el lugar de la sociedad civil en el modelo “neoliberal” o en el capitalismo como sustento de las decisiones; sino que se ocupa de dar cuentas acerca del relacionamiento económico y las políticas de los gobiernos hacia los regionalismos abiertos con economías de corte internistas, más aún con la incorporación de Venezuela. Es decir, esto expone la subyacencia de modelos, pero no parte de ese punto para explicar la realidad del proceso de integración. La primera explicación se vincula a los discursos de los presidentes así como sus orígenes atribuidos a la sociedad civil como productora de emergentes presidenciables y probablemente atravesado por las modas investigativas. Esto como una nueva muestra de la politización de los procesos en detrimento de la institucionalización y una modificación en las reglas de juego que ya no son de “izquierda” o de “derecha”, sino reglas de juego globales como se desarrolló en el Capítulo II del presente trabajo. A ello se suma que en la política mundial las normas y los procedimientos institucionales no son tan completos ni obligatorios como sucede en la política interna¹.

Para dar luz a las afirmaciones precedentes se presenta en una tabla sintética el devenir de Política Exterior Argentina en relación a los instrumentos del MERCOSUR.

¹ KEHOANE, R. y NYE, J. *Poder e Interdependencia...* Op. Cit.

Independencia	Apertura	Transparencia	Internismo	MERCO-SUR para unión sud-americana.	Bloque ideológico
Realismo	Globalización	Desarrollo regional antiglobalización	Búsqueda de credibilidad	Derecho humanos para todos	relaciones globales y con organismos internacionales. MERCOSUR
Reconexión	Refuerzo de la economía	Escasa institucionalidad para el MERCOSUR	MERCO-SUR como aliado	Acercamiento a Brasil	escenario de concentración
Alfonsín	Menem	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, si a esta tabla la comparamos con los documentos analizados, encontramos una línea ascendente en relación a las estructuras de participación para la sociedad civil. Hasta ahora, esto no se constituye en garantía de participación.

§ *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. 1991.*

§ *Protocolo de Ouro Preto: Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR. 1994.*

§ *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. 1998.*

§ *Protocolo de Ushuaia. 1998.*

Hasta aquí la correspondencia cronológica de los documentos muestra la idea de regionalizar imperante en el gobierno de Carlos Menem y el proceso de instauración del Mercado Común como estrategia para alcanzar la globalidad-apertura económica al mundo desde una base competitiva sostenida a través de alianzas entre países.

Además, se puede establecer un corte que divide en dos partes los documentos trabajados, en tanto se observa una primera etapa eminentemente economicista y una segunda etapa de base

política-inclusiva de la dimensión social, al menos desde un plano discursivo.

§ *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 2005.*

§ *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. 2002.*

§ *Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos. 2007.*

§ *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela 2006.*

§ *Presentación institucional de la Subsecretaría MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe. 2007.*

§ *Página institucional del CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL y el Reglamento general del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.2 Diciembre 2009.*

§ *Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR. Diciembre 2009.*

Del documento cinco al once, en cambio se reconocen las instancias e institucionalización de la participación acompañada por el proceso nacionalista que asumieron los gobiernos del sur como lo demuestra claramente la inclusión de Venezuela a partir del gobierno de Hugo Chávez.

También queda evidenciada la inclusión extemporánea de la dimensión social en el proceso de regionalización. Esto atribuible, en parte, a la experiencia de la Comunidad Europea y a la necesidad de ajustar la integración con las ideas vertidas por los pensadores de los Derechos Humanos que fueron asidos por los gobiernos de los países miembro del MERCOSUR. Se infiere que esta realidad se reproduce, en el caso de Argentina, hacia los procesos sub-regionales como se intentó demostrar en este estudio.

Por su parte, se evidencia un corte en la generación de instrumentos del MERCOSUR entre el año 2002 y el año 2005. La referencia histórica remite a la Política Exterior Argentina de Néstor Kirchner y la simultaneidad con el proceso latinoamericano de

² En: <http://CCSC.MRECIC.GOV.AR>, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Diciembre 2009.

acercamiento y unificación bajo la bandera de la defensa de los Derechos Humanos, el proteccionismo y de los nacionalismos que revalorizan al ser humano. Ahora bien, la primera etapa (2002) atravesada por la necesidad de institucionalizar las relaciones comerciales y la segunda (2005) se reabre con la constitución del Parlamento que otorga un giro conceptual y político claramente visible desde los documentos. Hasta ese corte, las menciones a conceptos como *justicia social* y *ciudadanía* se referían especialmente en un sentido alegórico y de exclusiva mención, sin ello significar algún espacio de participación que requiriera allí o en un futuro de alguna reglamentación para ampliarse. Luego, la incorporación de instrumentos de base democrática reconstruye la relación con la sociedad en general y avanza en un proceso político que a posteriori se verá, no alcanzó su pleno desarrollo para constituirse en canales válidos que garantizaran la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones supranacional.

Además, el análisis de los documentos anexos a los instrumentos propios del MERCOSUR permiten confirmar la diferencia que obtuvo el proceso de regionalización en el plano interno, al menos desde las expectativas de los gobiernos sub-regionales que apostaron a replicar sus estructuras para incluirse en el proceso, y el caso de la Cancillería Argentina que, al menos en materia de participación de la sociedad civil, se propuso –a partir del año 2003– garantizar la inclusión social desde una estructura visible, capaz de canalizar y contener las demandas hasta ahora dispersas.

Por otra parte, con el objeto de lograr la integración, estas acciones se dirigieron a afianzar la unificación de los países vecinos a partir de la cooperación económica, comercial y política como objetivo compartido por todos los gobiernos. Luego, la incorporación de Venezuela se constituyó en un desafío de ampliación continental atendible por un lado, desde la expansión y, por otro, como una redefinición de las posiciones y de la imagen exterior del MERCOSUR. En este apartado no se persigue una valoración, sino una descripción de ese nuevo escenario.

En otra dirección, cabe señalar que la dependencia como concepto acuñado desde el pensamiento de la Escuela de la Dependencia, es indicativo de que no sólo se trata de un condicionante externo sino que ese proceso se visualiza en la estructura interna desde aspectos sociales, políticos e ideológicos que dan lugar a la

remisión de estas realidades en el caso de Argentina y desde las voces de los actores involucrados.

La representación de la dimensión social en “la letra”

Conceptos como *sociedad civil*, *participación ciudadana* y *ciudadanía* representan una consideración relevante de la incorporación de un nuevo modelo de Estado y de las Relaciones Internacionales para coadyuvar al proceso de integración que ya no se concibe como un devenir natural. Los primeros instrumentos dan cuenta de estos conceptos en las Consideraciones Generales, sus Fundamentos y Propósitos de orden genérico, sin ser referenciados en los Acuerdos y Funciones. Esta tendencia se modifica luego de la experiencia de la primera década que abonó en mejorar la calidad política, aunque las consideraciones del actor sociedad civil como un colectivo portador de derechos y obligaciones se reconozca de manera extemporánea. Esta misma relación se demuestra desde el contexto político discursivo en el que se refieren los documentos a la sociedad civil y en el marco de la promoción de la integración, ya más alejado del encuadre económico-comercial que caracterizó a la primera etapa del MERCOSUR.

Cabe señalar que, si bien se representan los hallazgos del capítulo VII en materia de documentos, este análisis resulta incompleto, si no se complementa con el análisis de los hechos y las percepciones de los actores, quienes cuestionan la instrumentación y el valor fundamentalmente retórico de los canales formales, como se desarrolla a continuación.

¿Quién se siente MERCOSUR?

Este interrogante pretende arribar a conclusiones dando lugar a la crítica del proceso de integración general sobre la inclusión tardía de la sociedad civil en la escena institucional y política.

Por un lado, esa institucionalidad sigue siendo débil pese a la creación de instrumentos como los que se presentan en este estudio. Por otro lado y posteriormente, la dimensión política obtuvo una excesiva presencia en detrimento de otras dimensiones incluidas en el proceso, volviendo a desbalancear el sentido integral

e integrador que se espera como condición óptima para garantizar el éxito del MERCOSUR.

Ahora bien, se destacan los intentos, así como los hechos concretos que realiza la Cancillería Argentina para dar lugar a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR, aunque se consideran aún insuficientes a fin de lograr el reflejo y la contención de la identidad MERCOSUR. Esto es, la *sociedad civil* sigue esperando mayor institucionalidad y reconoce que su ámbito de desarrollo sigue siendo interno en su país.

Las organizaciones abordadas a través de entrevistas poseen un fuerte arraigo a utilizar el MERCOSUR como un espacio de reconocimiento y participación, pero fundamentalmente como capital de valor para su reconocimiento a nivel interno. Si bien expresan la necesidad de unificar políticas regionales persiguiendo la igualdad de condiciones y realidades en los países de Latinoamérica, sus expectativas se perciben en el marco de una lucha de poderes con las estructuras de gobiernos de Argentina y el CCSC es el canal de comunicación y de peso específico para incidir en el Congreso y en los ministerios de gobierno. En función de ello, diseñan una doble estrategia –global y específica– pero no lo suficientemente desarrollada como para orientar la proyección de la participación y contribuir a la institucionalización del MERCOSUR como espacio directo de su participación.

Pese a que revalorizan el espacio de la escucha y la posibilidad de ofrecer propuestas a los presidentes en el marco de las Cumbres Sociales, continúa emergiendo un importante sesgo sectorial que muestra la debilidad de la sociedad civil para aliarse en un todo con fuerza transnacional. Probablemente, lo prematuro del proceso sea la gran causa de esta realidad, así como la tendencia individualista que reina en la coyuntura de posmodernidad.

En este sentido, Liliana Bonavita³ afirma: “...para América Latina el desarrollo del tercer sector se ve como una asunción tardía en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y se constituyó en mediador de los conflictos sociales en relación al Estado”, idea que se retoma más adelante.

Entonces, la sociedad civil no se siente MERCOSUR. Esto también es atribuible a la resistencia de mostrar alta visibilidad en los procesos y estructura de gobierno, que en muchos casos los

³ BONAVIDA, L., “Propuestas para la sociedad...”, Op. Cit.

emparenta con la preexistencia de acuerdo con los gobiernos lo que se constituye en amenaza de sus propósitos y hasta de la filosofía que definen como grupos opuestos a los gobiernos. Lo cierto es que la participación de la sociedad civil existe.

La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR también existe

Putnam⁴ sostiene: “la participación (de la sociedad civil) ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para hacer funcional la democracia...”

Esta proposición se materializa en otro hallazgo del presente estudio que se vincula con la existencia de mil doscientas organizaciones nucleadas en comisiones del CCSC que poseen un canal formal de participación y que efectivamente trabajan para reforzar sus objetivos desde su involucramiento con la sociedad en general. Esto demuestra una cuestión cuantitativa que se amplía desde una visión cualitativa remitiendo a la forma que adquirió en estos últimos tiempos dicha participación.

Así, en un intento por comparar la imagen pública de la sociedad civil a lo largo del tiempo resulta que, en la década de 1990 su rol se asocia a la presión que ejercen ante los gobiernos centrados en la coyuntura de un “Estado Mínimo” llevado a cabo por los gobiernos y particularmente durante la presidencia de Carlos Menem, que da sentido al surgimiento de nuevas bases de poder, que, en alianza con los medios de comunicación y la opinión pública como valor de respaldo, permitió su posicionamiento “autónomo” con alta visibilidad y reconocimiento ubicado en la posición opuesta al gobierno y al Estado. (Esta referencia a gobierno y Estado se desarrollará en adelante).

Hoy esta realidad ha desaparecido en varios sentidos, por un lado, y desde lo conceptual se asiste a teorías de las Relaciones internacionales que reconocen la existencia de nuevas Relaciones Internacionales, nuevos actores implicados en esta definición compleja, de nuevas reglas de juego para los actores y principalmente nuevos roles. Por otro lado, desde las ideologías adheridas por los gobiernos del Cono Sur también se presenta una rotación en los conceptos de los actores implicados. La sociedad civil y la

⁴ PUTNAM, R., citado por MORATA, F., *La Unión Europea...*, Op. Cit., p. 94.

sociedad en general son el espacio de mayor significación donde se visualizan las acciones tendientes a demostrar una política de estado basada en los ideales de los Derechos Humanos; en cuanto a las políticas exteriores se acompaña el reconocimiento de un cambio global en el que se desdibuja la figura estadocéntrica para dar paso a una necesidad sociocéntrica como estructura ideal para las relaciones entre los gobiernos en el nuevo contexto.

Así, la Sociedad Civil Argentina encuentra que el espacio concedido por el Estado mínimo ya no le pertenecía. Las asociaciones, los movimientos como las Madres de Plaza de Mayo –entre otros tantos ejemplos–, se sentaron junto a los gobiernos para trabajar conjuntamente. Se realizaron por parte del mismo gobierno, situaciones que hasta entonces eran impensables que se constituyeran en sus temas de agenda. Como consecuencia, una parte importante de la sociedad civil, aunque con inicial resistencia, redefine sus espacios de participación acercándose a las propuestas de los gobiernos, en este caso de la Cancillería Argentina, encontrando un nuevo escenario para el diálogo y constituyendo al gobierno en un interlocutor válido.

En el presente estudio, esta situación no merece valoraciones, sino la mera descripción de lo que Mario Róvere⁵ define como la constitución de una red participativa que alcanza el nivel de la cooperación en los temas de intereses compartidos. A lo largo de las entrevistas se percibe esta afirmación y se apela a la “defensa” de dicha autonomía, al tiempo que se le atribuye un valor positivo al grado de libertad con el que se plantea la relación entre Estado y Sociedad Civil.

El gobierno propone esta participación y sectores de la sociedad civil aceptan el desafío. De ello se desprende que, como dato objetivo, la sociedad civil no deja de participar, sino que lo hace en otro plano de menor visibilidad que ahora comparte con las estructuras de gobierno. Tal vez, pensando desde una posición que revaloriza la figura del Estado como fuente de inclusión, protección y guía a partir del consenso y la legitimidad, se podría decir que su desarrollo ético y responsable se acerca a un estado ideal del Estado en materia de participación de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR. Esta afirmación no significa que se

⁵ RÓVERE, M., *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington DC., Ed. OPS – OMS. 2º Edición, 2006. p.p. 83 - 84 - 85.

desconozcan las falencias de dicha participación tal como las refieren los documentos y los entrevistados, acerca de la necesidad de la institucionalización y la relevancia transnacional, como la incidencia real en la formación de las políticas públicas que todavía no se ha logrado. Aún más, esto muestra que el gobierno atrajo a la sociedad civil y para realizar una alianza debió negociar con las fuerzas opositoras mientras a la sociedad civil le convino acceder a un espacio al que antes no accedía.

Sociedad Civil y Estado, no es igual a Sociedad Civil y gobierno

Retomando lo expresado en el ítem anterior, el llamado Estado “Mínimo” probablemente dio lugar a pensar un concepto de Estado diferente al de “Estado Moderno” propuesto desde las corrientes clásicas, al definir actores y elementos constitutivos priorizados en detrimento de otros. Al Estado no le cabe elegir. Le cabe, en cambio, redistribuir equitativamente recursos tanto de poder como económicos y sociales. Sin embargo, lecturas de analistas y de los propios ciudadanos coinciden en esa apreciación que se obtiene de la interpretación de los hechos y decisiones tomadas en la década de 1990, en la cual no es posible pensarlas desde la ingenuidad, sino en un proceso racional y deliberado de redistribución de medios ajustados a los nuevos fines que caracterizaron los últimos años del siglo XX.

Por su parte, el gobierno argentino de ese momento histórico no se ocupó de diferenciar un modelo de Estado que se define desde variables macroeconómicas de una gestión de gobierno, sino por el contrario. Esta “i”(r)responsabilidad condujo probablemente a reflejarse en una sociedad que decidió separarse del Estado o, en todo caso, aceptar que había sido separada del Estado como parte constitutiva. En este sentido, la sociedad civil como reacción a la acción del Estado indiferenciado de la gestión de gobierno, se alejó del concepto clásico de Estado, colocándose en la vereda de enfrente. Esta toma de posición de la sociedad civil resulta igualmente “i”(r)responsable en la medida en que la batalla pudo haberse pensado desde adentro, considerándose aún parte constitutiva del Estado aunque con menor base de poder.

Desde este nuevo escenario cabe preguntarse: ¿Qué controla la sociedad civil? ¿Es en si misma referente de la transparencia institucional? ¿Quién puede dar cuenta de ello? ¿Quién controló a la sociedad civil en la década de 1990?

Ese rol mesiánico no pudo haberse constituido en una alternativa de unidad para una sociedad que se veía (y se ve) castigada por el individualismo en su máxima expresión. Esta reacción de la sociedad civil constituyó otro factor de debilitamiento de la credibilidad institucional que se alejó del “pueblo” en la misma medida en que lo hizo el llamado “Estado Mínimo”.

La sociedad civil pudo separarse del gobierno, pero hubiese sido diferente la historia de haberse abrazado a la institución Estado para recalificar con su obra la mayor esperanza de democracia de Argentina. Tal vez, pudo haber sido una decisión pero, atendiendo a la disgregación de la sociedad civil en sectores, tal como ellos mismos la expresan, seguramente se trató de un nuevo ejemplo de acciones no basadas en deliberaciones y tampoco la sociedad civil se dio un espacio para la autocritica. Si el Estado contiene a la sociedad civil como parte constitutiva –conceptual y prácticamente–, y el estado no funciona, cabe reflexionar acerca de cuál es la responsabilidad que también le cabe a la sociedad civil y a las empresas para que la institucionalidad no sea motivo de lucha desde adentro para ninguna de sus partes constitutivas.

Pensando en la dicotomía público-privado se puede arribar a que la sociedad civil no es una, ni la otra: es las dos al mismo tiempo, por lo que la sociedad civil no puede verse separada del Estado, al menos desde su concepción moderna, y menos aún cuando pretende incidir directamente en el plano de las políticas públicas. Esto tiene valor siempre que se reconozca la necesidad de la figura del Estado.

En tal sentido y como síntesis de este apartado Anthony Giddens plantea que hoy es necesario pensar en la figura de un campo ampliado del Estado con sus organismos decisionales de una sociedad compleja y donde se requiere de una participación conjunta para afrontar problemas cada vez más complejos. En esta línea de pensamiento, Manuel Garretón⁶ agrega, la sociedad civil está conformada por el pueblo, las clases, los movimientos

⁶ GARRETÓN, M., “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática...”, Op. Cit.

sociales, y ellos se estructuran principalmente en torno a una base política estatal que puede ser conflictiva o de integración⁷.

De la economía en estado puro a política exclusiva

Para Turner y Killian⁸, las relaciones entre Estado como sinónimo de gobierno y sociedad, se mantienen intermediadas por la conflictividad histórica basada principalmente en la disparidad de los objetivos e intereses que mantienen individualmente.

Lo propio es que la exclusiva impronta economicista de la década de 1990, hoy se presenta como fenómeno en otro extremo: transpolada radicalmente hacia la dimensión política. Si bien la afinidad entre Estado y Sociedad Civil puede considerarse mayor en este nuevo escenario, los intereses de ésta hoy persiguen la institucionalidad de los canales, tal como lo reconoce el embajador responsable de CCSC. Otro hecho relevante está constituido por la ausencia de espacios previstos para la canalización de las iniciativas populares, así como la nula mención sobre la participación directa de la sociedad civil en los espacios parlamentarios que puedan dar cuenta de la madurez de tales relaciones para compartir las decisiones en el proceso de integración.

Cabe diferenciar dos aspectos de la dimensión social. Por un lado, se reconocen espacios sociales y canales sociales a lo largo del desarrollo del presente trabajo; y por otro, de sociedad civil, la cual no sólo se refiere y posee un campo de acción ajustado a cuestiones sociales. Así, la sociedad civil puede mantener instancias de decisión y propuestas en asuntos vinculados a la economía y al comercio. En tal sentido, desde el análisis de los documentos se infiere que se fueron creando espacios de participación de la sociedad civil donde las incumbencias reconocidas abordan ejes globales de temáticas que podrían ser canalizadas desde las estructuras de los gobiernos hacia la esfera transnacional. Esto da cuenta de una interpretación parcial de la “complejidad de actores y de instancias decisionales” en la nueva era de las Relaciones Internacionales, en tanto la complejidad intenta subsanarse otorgando espacios-temas para algunos actores y reservándose otros

⁷ GUIDDENS, A., *Consecuencias de la Modernidad*, Op. Cit.

⁸ Citado por DUARTE, M., FERNÁNDEZ SUÁREZ, E. y DEL PINO, M., *Dinámica Política*, Op. Cit. p. 113.

de dominio exclusivo de los gobiernos. Un ejemplo de ello tiene que ver con la apertura a organismos internacionales para el tratamiento de las relaciones laborales entre países lo que no significa que incluya a la sociedad civil en ese esquema. Se multiplican los actores pero no se abre la participación a la sociedad civil, por el contrario, se mantienen los sistemas de representación tradicionales

Los canales de participación: ¿camino o laberinto?

Los canales de participación son reconocidos como válidos por parte de la sociedad civil consultada, pese a la debilidad que poseen y la escasa posibilidad que aportan para la participación directa. A su vez, la existencia de reuniones y encuentros de discusiones son insuficientes para pensar en la representación del entramado social. Otra segmentación se observa en este sentido ya que en estos espacios que se constituyen repetidamente para incidir en las políticas públicas desde las estructuras de los gobiernos de cada país, tampoco son compartidas con este actor. Se reproducen las segmentaciones cuando se propone la mirada y la respuesta integral a los problemas que son elevados por las organizaciones de la sociedad civil, no vinculado a las reuniones cumbre en el MERCOSUR, pero si pensando en la intersectorialidad cotidiana que podría construirse desde cada país. La desconexión con los organismos que poseen los recursos, la obligación y la estructura para dar respuesta, muestra nuevamente que los canales creados por la Cancillería Argentina, como imagen de madurez democrática respecto de otros países miembro, puede no vehicular soluciones mientras no se genere la instancia negociadora y de consenso. De este modo, vuelve a aparecer la mirada reducida de esa interactoralidad necesaria para incidir directamente en las políticas públicas.

Estos canales resultan viables para la reflexión y elevación y son un recurso invaluable para la Sociedad Civil Argentina, fundamentalmente utilizados como base de poder sectorial interno, como ya se expuso. No se visualiza el propósito de avanzar en el desarrollo de los canales a nivel internacional por parte de la misma sociedad civil que directamente no menciona tener esas intenciones.

Emerge, en los casos de la Unión Europea, la sociedad civil del MERCOSUR y particularmente en el caso argentino, que la sociedad civil no fue consultada para conocer su opinión acerca de la necesidad o no de integrar un proceso de regionalización como país. A ello se suma la debilidad institucional de los gobiernos, principalmente refiriendo al argentino de 1990, para presuponer una ida y vuelta permanente que indagara desde sus instituciones públicas la opinión ciudadana al respecto. Otro elemento que conspiró con el proceso de integración estuvo dado por la ausente o equivocada política de instalación de MERCOSUR como proyecto, ante esta situación la sociedad civil (más allá de las empresas) percibió como una amenaza la incertidumbre generada a raíz de la apertura regional-global.

Otra cuestión a considerar puede vincularse con la posibilidad real que tenía Argentina de quedar afuera. Esto es, ¿tenía otra salida? El contexto en la realidad cambia anticipadamente respecto de las teorías para dar cuenta de ello y eso puede convertirse en una muestra más de que en América Latina la centralidad del Estado ya no satisfacía las expectativas de crecimiento. La realidad post caída del muro y el fin de la bipolaridad exigía un posicionamiento que, como se abordó en el capítulo III, lo obligaba a aliarse para afrontar a los nuevos competidores que emergían fuertemente en el nuevo escenario. Eso no significa que se justifique la inclusión tardía y aún insuficiente de la sociedad civil para legitimar y construir un proceso de integración para todos.

Igualmente, no se puede negar la inclusión –aunque tardía– de la sociedad civil de modo gradual a partir de instrumentos como los foros y cumbres sociales, el Programa “somos MERCOSUR”, el mismo CCSC argentino, la figura de la cláusula democrática y la creación de un Parlamento que, si bien no garantiza la participación directa, cuestiona y acciona sobre las bases representativas existentes. En los espacios propios del MERCOSUR se da al menos un espacio para reconocer la existencia de la sociedad civil participando más allá de la aceptación y viabilización de las propuestas que en ese marco se le realicen.

Otro hallazgo lo constituye el valor atribuido por la sociedad civil al espacio de intercambio y la referencia global para el sostenimiento local que ofrece el MERCOSUR y que vuelve a mostrar la fragmentación cuando ese intercambio se respalda, en todas las oportunidades, en alianzas temáticas y pragmáticas de las diferen-

tes organizaciones consultadas; muchas veces desconociendo que el carácter de comisión les imprime un sello de representación que nuclea, a su vez, a diferentes objetivos.

¿Qué nos falta y qué nos sobra?

Nos sobran conflictos internos, crisis económicas que atravesaron el proceso de constitución y consolidación del MERCOSUR y la diversidad de tácticas y prácticas de los diferentes países para resolver las coyunturas, lo que arrojó mayor inestabilidad al proceso junto a la competencia directa de los países desde sus bases productivas.

En otro orden, la integración que pasó de un plano económico a un plano político, influyó en la política interna y viceversa, lo que también reflejó las diferencias entre aquellas provincias que no politizaron el tema y no lo incluyeron en sus agendas.

Como se desarrolló, las instituciones formales del MERCOSUR introducen, mencionan y/o simplemente reconocen a nuevos actores y sus atributos democráticos como la *participación ciudadana*, la *democracia deliberativa*, entre otros; pero luego son instancias de otro orden las que se constituyen en canales reales para su participación y que a su vez, se encuentran mediadas y reguladas como es el caso de la provincia de Santa Fe y el propio CCSC.

Aquí surge otra afirmación y es que, además, en cada país el crecimiento democrático se expresa hacia adentro de diferentes formas y, coincidentemente, todos los actores entrevistados reconocen en Argentina el mayor desarrollo de los canales de participación democráticos entre los países miembro del MERCOSUR. Esto se vincula con potencialidades diferenciales y cercanías. Las diferencias económicas son inversamente proporcionales a las similitudes en los índices de pobreza, en la debilidad institucional y en la historia de desencuentros entre los gobiernos y sus pueblos, pero Argentina supo encontrar un espacio de referencia por fuera de los valores tradicionales del liderazgo entre países como es el caso de reforzar la participación democrática en el MERCOSUR y el reconocimiento de la existencia de un capital social y simbólico que cobra mayor relevancia en esta coyuntura.

A los gobiernos se les reconoce la voluntad política de ir más allá con la integración. Además se trata de gobiernos débiles ins-

titucionalmente hacia adentro, por lo que en el espejo regional es de esperar que tal vez esas debilidades se sumen antes que esperar que se disipen. La sociedad civil ha trazado un esforzado camino, aunque le resta mucho por hacer en tanto su participación en la esfera internacional regional sigue siendo tamizada o intermedia-da por la reglamentación prevista desde el CCSC y desde la base ministerial interpuesta para el acceso al Programa Somos MER-COSUR.

Con este trabajo, tal como se expresan en los objetivos no se pretende confrontar entre ganadores y perdedores, gobiernos y sociedad. Se trata de revisar, describir las relaciones, reconocer los trayectos andados de acuerdos y desacuerdos con el propósito fundamental de rescatar en cada actor los valores alcanzados y constituirse en una herramienta de conocimiento tendiente a debilitar aquellas luchas y déficit basados en la individualidad histórica argentina a fin de lograr lo expresado por Jorge Mora en la entrevista: "...la patria que soñaron San Martín y Bolívar".

MERCOSUR es una decisión cómoda a nivel económico-comercial y una decisión incómoda a nivel institucional y social. A partir de allí, en la historia de la participación de la Sociedad Civil Argentina se reconoce la inclusión alcanzada, aunque el proceso de integración MERCOSUR necesita de su continuidad para lograr su cometido social y su reposicionamiento en la opinión pública y en el interés de los analistas y expertos para su visibilidad. La sociedad civil puede ayudar a revelar y socializar el proceso más allá de los logros que se reconocen desde los agregados comerciales.

Nadie duda de la inmadurez del MERCOSUR por sus asignaturas pendientes, lo que se constituye en una oportunidad para que la figura del Estado, como Estado inclusivo, retome la fuerza que mostró al incorporar la Cláusula democrática y con la conformación del Parlamento, donde parecía estar muy clara la necesidad de una alianza de los sectores y la inclusión de su representatividad para coronar su éxito. Es posible un Estado que lidere el proceso y una sociedad civil participativa y comprometida con los valores de la sociedad en su conjunto mostrando finalmente que son las dos caras de una misma moneda.

Bibliografía

ARON, Raymond. *Democracia y Totalitarismo*. Barcelona, Seix Barral, 1968.

AVENDAÑO MANELLI, Carla. *Relaciones estratégicas Comunicación internacional (El caso Chile)*. Villa María, Eduvim, 2008.

BALASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration*. (3rd. Impr.) London, Allen & Unwin, 1969.

BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid, Ed. Tecnos, 2001.

BARBERO, Jesús Martín. *Introducción al análisis de contenido*. Madrid, Instituto de Ciencias Sociales, 1981.

BECK, Ulrich. *¿Qué es la Globalización?* Buenos Aires - Barcelona, Ed. Paidós, 1996.

BERNAL MEZA, Raúl. "Los procesos de globalización: perspectivas y riesgos para América Latina". En: *Revista Contribuciones*. N° 3, 1998.

BIZZOZERO, Lincoln, "Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional". En *Nueva Sociedad*, N° 194, 2004.

BOLOGNA, Alfredo, "La Agenda de América Latina". *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. CERIR. Docencia N° 35. Octubre 1996.

BOLOGNA, Alfredo, "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem". *Cuadernos de política exterior Argentina*. Serie Informes para proyectos de investigación n° 2. Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), diciembre de 1991.

BONAVITA, Liliana. "Propuestas para la sociedad, el gobierno y la producción". *El papel del Estado y la sociedad civil*. UNLP. Año VII N° 10. San Justo abril de 2003.

BONETTO SUSANA y PIÑERO, María Teresa. *Las transformaciones del Estado*. Córdoba, Ed. Advocatus, 2001.

BORÓN, Atilio y LECHINI, Gladis (comp). *Política y Movimientos Sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2006.

BOTTO, Mercedes y TUSSIE, Diana. “Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA”. En *Entre la confrontación y el diálogo*. Serbin, Andrés (comp.). Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2003.

CAMPOS, Wilson. “Participación social en la integración social centroamericana, la ICIC”. *CEFIR, Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Montevideo, 1998.

CEA D'ANCONA, María Ángeles. *Metodología cuantitativa: Estrategias de investigación Social*. Madrid, Ed. Síntesis, 1998.

CHERESKY, Isidoro (comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*. Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila, 2006.

DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. En *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Cheresky, Isidoro. Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila, 2006.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. (et. al.) *Integración como instrumento para la paz y el desarrollo: El modelo MERCOSUR*. Colombia, Konrad Adenauer Stiftung. A.C., 2001.

DIAMINT, Rut. “Diez años de política exterior Argentina: de Menem a Kirchner”. *Revista Colombia Internacional*, N° 56 – 57, junio 2003. Versión electrónica en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/>

DOS SANTOS, Theotonio. *La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas*. Barcelona, Plaza Janés, 2002.

DUARTE, Miguel Ángel, FERNÁNDEZ SUÁREZ, Edgar y DEL PINO DÍAZ, Miguel. *Dinámica Política*. Córdoba, Galeón Editorial, 1998.

FAZIO VENGOA, Hugo. “El MERCOSUR entre las crisis y el ALCA.” En *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*. Ahumada, Consuelo y Cancino, Arturo. Bogotá, CEJA, 2003.

FERRER, Aldo. *Ciencia y tecnología en un mundo global*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. 5. ed. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

FERRER, Aldo y JAGUARIBE, Helio. *Argentina y Brasil en la globalización ¿MERCOSUR o ALCA?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

FONT, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.

FUENTES, Carlos, Conferencia magistral. Memoria: Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI. Reunión: 4º Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Buenos Aires, 14-16 de Septiembre de 1998.

GARCÍA DELGADO, Daniel. *Estado-Nación y globalización*. Buenos Aires, Ed. Espasa Calpe / Ariel, 2000.

GARCÍA FERRANDO, Manuel (et. al.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social*. Madrid, Ed. Alianza, 1998.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Ed. Alianza, 1980.

GARRETÓN, Manuel. "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática Latinoamericana actual". En: *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*. Cheresky, Isidoro. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Ed. Alianza, 2001.

GIDDENS, Anthony. *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1995.

GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln. "MERCOSUR: Mercado en formación y sociedad civil en gestación". *Rev. Archivos del Presente*. Año 3, Nº 9. Ed. Fundación Foro del Sur. Buenos Aires, Julio, Agosto y Septiembre de 1997.

HASS, Ernst. "The study of regional integration: Reflexions on the joy and anguish of pretheorizing", en LINDBERG, Leon and SCHEINGOLD, Stuart, (Eds), *Regional integration: Theory and Research*. MA: Harvard University Press. Cambridge, 1971.

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós. 1997.

HELLER, Hermann. *Escritos políticos*. Madrid, Ed. Alianza, 1991.

HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Ed. Paidós, Barcelo, 1997.

JELIN, Elizabeth. "Movimientos sociales y consolidación democrática en la Argentina actual". En: Jelín, Elizabeth (comp.). *Movimientos sociales y democracia emergente/1*, Buenos Aires, CEAL, 1987.

JELIN Elizabeth y HERESCHBERG, Eric (coords). *Construir la democracia: Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1996.

KAPLAN, Marcos, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial" En: *Derecho Económico Internacional*. VV.AA. México DF, T.C.E., 1976.

KEOHANE, Robert. "Theory of world politics: Structural realism and beyond". En *Political science: The state of the discipline*. Finiter, A.W. (ed.) Washington DC, 1983, p 504.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KORZIEWICZ, Roberto y SMITH, William. "Redes transnacionales de la sociedad civil: entre la protesta y la colaboración" En: *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿Una nueva relación público-privado?*. TUSSIE - BOTTO (coords.). Buenos Aires, Ed. Biblos. FLACSO, 2003.

MELUCCI, Alberto. *Material de cátedra Seminario de Actualidad de Servicio Social*, 1989.

MELUCCI, Alberto. "¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?". En: *Los Nuevos Movimientos Sociales: De la ideología a la identidad*. Gusfield, Joseph y Laraña Rodríguez-Cabello, Enrique (coords.). Madrid, CIS, 1994.

MORATA, Francesco. *La Unión Europea. Teorías y Enfoques del Proceso de Integración en la UE. Procesos, actores y política*. Barcelona, Ed. Ariel, 1998.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Ed. Alianza, 1992.

PAGANI, María Laura y RODRÍGUEZ, Darío. "Nuevas formas de ciudadanía en ciudad de La Plata". En: *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*, Cheresky, Isidoro. Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila, 2006.

PEÑA, Félix. *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires, Eduntreff, 2003.

PÉREZ TORO, José. "Globalización y crisis financiera en MERCOSUR". En: *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*. AHUMADA, Consuelo y CANCINO, Arturo. (eds.). Bogotá, CEJA, 2003.

PUTMAN, Robert y Goss, Kristin A. "Introduction", en *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, compilado por PUTNAM, R. (Ed.), Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2002.

PUTMAN, Robert; LEONARDI, Robert y NANETTI, Raffaella. Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia. Ed. Galas Caracas. 1994.

ROMERO CEVALLOS, Marco. *Integración Andina y participación de la sociedad civil*. Quito, Universidad de Cuenca. ILDIS, 1999.

ROVERE, Mario. *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington, D.C., Ed. OPS – OMS, 2º Edición, 2006.

RUCHE, Alain. "La política de cooperación Unión Europea y MERCOSUR". *Revista ECSA-Argentina* (2), 2001.

SALUDJIAN, Alexis. *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2004.

SAUTU, Ruth. *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires, Ed. Lumiere, 2005.

SCRIBANO, Adrián. *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires, Ed. Prometeo Libros, 2008.

SIERRA BRAVO, Restituto. *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid, Ed. Paraninfo, Décima Edición, 1995.

SODUPE, Kepa. "El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social". *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Época N° 75. México DF, 1998.

SUBIRATS, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.

SUNKEL, Osvaldo. *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1972.

STEWART, John, “Ciudadanos y decisiones públicas. De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, University of Birmingham. Barcelona, Ariel, 2001.

TOMASSINI, Luciano. *La política internacional como deuda social. Los nuevos desafíos de la política exterior*. Buenos Aires, Ed. GEL-RIAL, 1991.

TRUYOL y SERRA, Antonio. *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1973.

UNCETABARRENECHEA LARRABE, Javier, “La teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración: ¿Del olvido a la esperanza?”. En: *Escenarios y nuevas construcciones identitarias en América Latina*. Bonnetto, María Susana; Casarin, Marcelo, Piñero, María Teresa, (Eds.). Córdoba, Ed. UNC – CEA y UNVM.

VALLÉS, Miguel. *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid. Ed. Síntesis SA, Tercera edición, 2003.

VÁSQUEZ, John. (comp.). *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos*. México DF. Ed. Limusa. 1994.

WAISMAN, Carlos. “¿Qué es una sociedad civil fuerte? Autonomía y autorregulación en las democracias latinoamericanas contemporáneas”. En: *Ciudadanía, sociedad civil y participación ciudadana*. Cheresky, Isidoro (comp). Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Abrir las Ciencias Sociales*. Madrid, Siglo XXI editores, 1999

ZORGBIBE, Charles. *Historia de las Relaciones Internacionales*. Tomo II. Del sistema de Yalta hasta nuestros días. Madrid, Ed. Alianza Universidad, 2005.

Otras fuentes

Entrevistas

BIANCHI, Mónica. Coordinadora de la COMISION DE DISCAPACIDAD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Entrevista realizada por Elizabeth Theiler el día 29 de diciembre de 2009, en calle Independencia 1400 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LABORDE, Oscar. Embajador y representante del MERCOSUR desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Responsable de la entidad Representante Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), que contiene al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. La entrevista fue realizada por Elizabeth Theiler el día 7 de octubre de 2009 en el despacho del Embajador, en el Palacio San Martín. Casa N° 2, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MORA, Jorge. Coordinador de la COMISIÓN DE TIERRA, VIVIENDA Y HABITAT SOCIAL del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Entrevista realizada por Elizabeth Theiler el día 18 de febrero de 2010, en calle Corrientes 1306. Primer Piso. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

PRADO, Giglio. Coordinador de la COMISION DE SALUD del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Entrevista realizada por Elizabeth Theiler el día 29 de diciembre de 2009 en el Cabildo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Documentos

CARI & KAS. *“El MERCOSUR explicado”. Cuatro países y un mercado común*. Buenos Aires: PPC/Fraterna. 1997 y, Serbin Bartosh, A., *“El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”*. En: C. Ahumada & A. Cancino (eds.), *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*. Bogotá: CEJA, 2003.

CEFIR, *Integración regional y participación de la sociedad civil: documento final*, Montevideo, 1998.

CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL y Reglamento general del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

DECLARACIÓN Sociolaboral del MERCOSUR.

KONRAD Adenauer Stiftung & Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (Ed.) *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo (Uruguay): KAS, 2004.

MERCOSUR: Facultades y Reglamentos del Parlamento.

MINISTERIO de Gobierno de la Provincia de Córdoba; *Boletín Informativo de la Región Centro*. Octubre de 2004.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de la República Argentina.
<http://ccsc.mrecic.gov.ar>. Diciembre, 2009.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Argentina.

<HTTP://CCSC.MRECIC.GOV.AR/COMISIONES.HTM> Diciembre 2009.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Argentina.

<HTTP://CCSC.MRECIC.GOV.AR/OBJETIVOS.HTM>. Diciembre 2009.

PROTOCOLO Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

PROTOCOLO de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela.

PROTOCOLO de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

PROTOCOLO de Ouro Preto.

PROTOCOLO de Ushuaia.

PROTOCOLO Modificadorio del Protocolo de Olivos.

SECRETARÍA del MERCOSUR. *Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR*. Montevideo, junio de 2007. [http:// www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

SUBSECRETARÍA MERCOSUR, CRECENEO, CODESUL de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe. Documento Institucional.

TRATADO de Asunción para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay;

Páginas web de referencia

FUNES, Leonardo. “La Política Exterior Argentina de cara al bicentenario. Perspectiva Sudamericana”. *Revista Electrónica del Grupo de Análisis Político Internacional*, 2 de abril de 2009.

<HTTP://PERSPECTIVASUDAMERICANA.BLOGSPOT.COM/2009/04/>

REVISTA sobre Política Exterior en América del Sur. Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Wisconsin Whitewater University.

“La política exterior del Gobierno de Kirchner” Grupo de investigación eumednet. Universidad de Málaga. Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. [http:// www.eumed.net/libros/2009](http://www.eumed.net/libros/2009)

“LISTAS de excepción”. <http://www.mercosur.int/>

REFICCO, Ezequiel. “*Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983 - 1995)*”. [http://www.cidob.org/Publicaciones /Afers/reficco.html](http://www.cidob.org/Publicaciones/Afers/reficco.html)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA

AUTORIDADES

Rector	Abog. Martín Rodrigo Gill
Vicerrector	Cra. María Cecilia Ana Conci
Secretaria Académica	Dra. Luisa Margarita Schweizer
Instituto de Extensión	Mgter. Omar Eduardo Barberis
Instituto de Investigación	Dra. Carmen Ana Galimberti
Director Editorial	Mgter. Carlos A. Gazzera

Eduvim

Editorial Universitaria Villa María

Director Publisher	Carlos Gazzera
Editores	Ingrid Salinas Rovasio
	Emanuel Molina
	Alejo Carbonell
Editores Gráficos	Lautaro Aguirre
	Silvina Gribaudo
	Renata Chiavenato
Secretaría Editorial	Damián Truccone
	Lucía Pruneda Paz
	Pablo Effel
Administración	Magalí Castro
	Pablo Pérez
	Rodrigo Duarte
Infraestructura digital y Comunicación	Marcos Gutierrez
	Silvana Mandolessi Bélgica Países Bajos
	Susana Nigro Alemania
	Fernando Stefanich Francia
	Leroy Gutiérrez Uruguay
	Rachele Erika Ranalli Roma - Italia
	Paola Donatiello Bologna - Italia
Comité Honorario Internacional	Beatriz P. Dibildox Barcelona - España

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA

Villa María - Carlos Pellegrini 211 P. A. - (5900) - Tel. (54) (353) 453-9145

Córdoba - Viamonte 1005 - (5004) - Tel. (54) (351) 486-0384

<http://www.eduvim.com.ar> - <http://www.eduvim.blogspot.com>

e-mail eduvim@unvm.edu.ar

Este estudio pretende aportar una visión diacrónica que vincule participación política de la sociedad civil, canales y características de la participación según el escenario político de la coyuntura, abarcando una época de apogeo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en los tiempos de los gobiernos de base neoliberal y una fuerte presencia del Estado a partir de nuevas tendencias latinoamericanas de gobiernos más centralizados. En síntesis, este trabajo busca ampliar la perspectiva teórica y empírico-normativa de los marcos existentes de las teorías de la integración y de los nuevos actores en el escenario internacional y globalizado.



ISBN 978-987-1868-50-6

