



# La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI

Legitimidad social en los procesos de integración.

María Marcela Gorosito y Rafael Alvariza Allende  
*Coordinadores*







# La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI

Legitimidad social en los procesos de integración.

María Marcela Gorosito y Rafael Alvariza Allende  
*Coordinadores*

Buenos Aires  
2017

Apoyos:



## **Coordinadores**

María Marcela Gorosito y Rafael Alvariza Allende

## **Consejo Académico**

Víctor Luis Gutiérrez Castillo

Ignacio Hernaiz

Franco Lavolpe

Mariana Luna Pont

## **Autores**

Paulo Abrão

Carolina Albuquerque Silva

Cecilia Alemany

Isabel Clemente Batalla

Miguel Ángel Contreras Natera

Leonardo Granato

Maria Izabel Mallmann

Vanessa Marx

Jeferson Miola

Caroline Müller Bitencourt

Paula Rodríguez Patrínós

*Este libro se publica gracias al apoyo financiero de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, República Argentina.*

Gorosito, María Marcela; Alvariza Allende, Rafael (Coord.) (2017). *La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI*, 1° ed. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ.

236 p.; 14 x 20 cm.

**ISBN 978-987-46535-0-5**

CDD 301

Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Corrección: Jorge Lafforgue; Liliana Penedo.

Fotografía: Fundación ph15.

Diseño de cubierta: Estudio Viva; Lateral.

Diseño interior: Lateral.

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito según dispuesto por Ley n°. 11.723.

*Reservados los derechos, tanto para TV o adaptación cinematográfica. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna, ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización escrita del titular del Copyright.*

# Contenido

Notas introductorias <i>por Florisvaldo Fier</i>	9
Presentación de la obra <i>por María Marcela Gorosito y Rafael Alvariza Allende</i>	13
Agradecimientos	19
<b>Parte I: Sistema internacional y MERCOSUR.</b>	
El regionalismo crítico como altermodernidad. Claves y desafíos para pensar la democracia y la integración regional <i>por Miguel Ángel Contreras Natera</i>	23
Movimentos sociais globais <i>por Vanessa Marx</i>	47
MERCOSUR en el sistema internacional: regionalismo e inter-regionalismo <i>por Isabel Clemente Batalla</i>	67
MERCOSUL: 24 anos de integração <i>por Maria Izabel Mallmann</i>	91
<b>Parte II: La participación social en el MERCOSUR. Debates y experiencias.</b>	
Déficit democrático e participação social no MERCOSUL <i>por Jeferson Miola</i>	111
Control social en el MERCOSUR. Reflexiones a la luz de la experiencia brasileña <i>por Leonardo Granato y Caroline Müller Bitencourt</i>	133
Revisión de "Análisis y Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR" <i>por Cecilia Alemany</i>	151
Participação social setorial e multissetorial no MERCOSUL: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais <i>por Carolina Albuquerque Silva</i>	175
Participación social en la construcción de políticas públicas en derechos humanos. Avances y desafíos del MERCOSUR <i>por Paulo Abrão Pires Júnior y Paula Rodríguez Patrinos</i>	205
Fotografías <i>por Fundación ph15</i>	222
Sobre los coordinadores	229
Sobre el consejo académico	231
Sobre los autores	233



# Notas introductorias

**Florisvaldo Fier "Dr. Rosinha"**  
**Alto Representante General del MERCOSUR p. 2015-2017**

Si hay un bloque de países poco conocido y muy criticado es el MERCOSUR. Internas y externas al bloque, estas críticas provienen de quienes no comparten este proceso de integración, pero también de quienes desconocen los éxitos alcanzados. Este libro coloca otra luz sobre el MERCOSUR y en un punto poco conocido en particular: la necesidad de reducir el déficit democrático a través de la participación social.

Es imposible comprender el desarrollo y muchas veces la coyuntura de cualquier país o bloque sin una mirada histórica, aunque sea contemporánea. Recién salidas de largas dictaduras y con el objetivo de superar la crisis económica después de "la década perdida", supimos vivir en democracias liberales sometidas al modelo económico y al pensamiento único, el neoliberalismo. La era del Consenso de Washington – que condujo a Brasil y Argentina al *default* - sirvió de contexto para el nacimiento del MERCOSUR. En paralelo, liberado de las dictaduras y en oposición al modelo neoliberal, el movimiento social se reorganizó, ganó protagonismo dentro de los Estados y pasó a actuar en favor de la integración regional.

En América Latina, inauguramos el siglo XXI en medio de una gran efervescencia popular. Con el apoyo y la participación de los movimientos sociales, en la mayoría de los países de Sudamérica fueron electos presidentes y presidentas con un fuerte compromiso social. A su vez, esos líderes también favorecieron la integración regional. Estas coincidencias políticas conllevaron a crear la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004); la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008); la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010). Además, el MERCOSUR se volvió más amplio y se consolidó su institucionalidad.

Entre otras trascendentales disposiciones que fueron tomadas, destaco dos: el no al tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la firma entre los entonces presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner del llamado Consenso de Buenos Aires, que originó el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, según Decisión N.º 26/03. Allí se establece un plan estratégico para el período, en cuatro puntos, a saber: "MERCOSUR Económico-Comercial", "MERCOSUR Social", "MERCOSUR Institucional", y "Nueva Agenda de la Integración". Entre sus motivaciones, cabe destacar, la voluntad de los gobernantes de reducir el déficit democrático del bloque.

El punto "MERCOSUR Social" expresa la voluntad de "ampliación de la participación de la sociedad civil". El programa también pone sobre la mesa temas sociales, culturales, de ciudadanía, relativos a la circulación de trabajadores y a la ampliación de derechos, como el acceso a la educación y la defensa de los derechos humanos. El punto "MERCOSUR Institucional" establece como pauta institucional la creación del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur). Hasta entonces, esa instancia representativa había sido olvidada o descartada por algunos gobernantes y parlamentarios nacionales. Pero junto a la creación del Parlasur, surgió un nuevo desafío, el de construir un parlamento integrador, que defienda intereses comunes y no individuales de los Estados Partes.

La primera iniciativa de ampliación de la participación de la sociedad civil ocurrió en 2005, durante la Presidencia Pro Tempore de Uruguay, con el programa Somos MERCOSUR. Entonces, comenzó el camino que llevó a las Cumbres Sociales del MERCOSUR. La primera se celebró en 2006. En 2010, la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS) a través de la Decisión N.º 65/10, fue un logro de la sociedad civil organizada, de movimientos y organizaciones sociales. Entre los objetivos de ese nuevo órgano, se incluye la financiación de la participación de representantes de organizaciones y movimientos sociales y el apoyo a la organización de estas Cumbres Sociales.

Esto no hubiera sido posible sin una importante y efectiva participación social que ejerció un papel de contralor en cada uno de los Estados y que se organizó regionalmente a través de encuentros y cumbres. También, es cierto, la participación social se benefició del respeto y sensibilidad de los gobiernos.

Hay muchos desafíos por adelante, pero mientras se conmemoran sus veinticinco años, se puede decir que el MERCOSUR avanzó y que, en los últimos diez años, logró, por lo menos, dar voz a la movilización social organizada.

A partir de una propuesta plural tenemos aquí un libro singular y oportuno que analiza "la participación social en el MERCOSUR". Todo libro sobre MERCOSUR es oportuno y este lo es por dos razones. Primero, analiza el MERCOSUR como un todo; luego, aborda la participación social, sin olvidar la cuestión del déficit democrático.

En este libro, escriben autores comprometidos con el proceso de integración que aportan una diversidad de miradas. No sólo se trata de miradas históricas, se trata de críticas constructivas al proceso, de una lista de desafíos, de una valiosa contribución.

28 de junio de 2016.



# Presentación

**María Marcela "Mayki" Gorosito y Rafael Alvariza Allende**

La legitimidad social en los procesos de integración regional es un debate recurrente de la agenda internacional. En América Latina, la creación de canales formales de participación social se configuró como una estrategia necesaria para la expansión y profundización de las instituciones regionales, y hacerla efectiva ha representado un desafío para gobiernos y también para organizaciones y movimientos sociales. En el MERCOSUR del siglo XXI la agenda de la participación social ha presentado desiguales intensidades y ha estado sujeta a una voluntad política que resulta coyuntural.

Por otra parte, un análisis amplio de la participación social como política regional, se vuelve ineludible a partir del tiempo transcurrido desde que el asunto fuera instalado en la agenda mercosureña y de una producción académica que, en su momento, supo ser intensa.

Convencidos de la necesidad de generar espacios de debate y reflexión sobre la integración regional en América Latina, INCIDIR ha desarrollado desde su fundación diversas iniciativas sobre esta agenda, haciendo especial énfasis en el MERCOSUR. Para esta obra colectiva construida desde la pluralidad y la multidisciplinariedad, hemos convocado a un grupo de investigadores y de referentes políticos e institucionales con una sólida trayectoria, que aportaron rigurosidad académica y una destacable capacidad analítica y expositiva.

Sus estudios aquí presentados coinciden en la importancia de profundizar los procesos de integración regional como proyectos políticos que promuevan el desarrollo con mayor igualdad e inclusión social. Igualmente, que contemplen caminos que promuevan la progresividad de las prácticas de participación social, así como la garantía, promoción y protección del derecho a la participación.

Cabe destacar que la idea de esta obra comenzó a gestarse en un momento en el cual la integración política y social y por ende la participación resultaban prioritarias en la concepción de una gran parte

de los gobiernos de la región. Si bien en nuestra convicción y la de los autores, la participación social debería ser un elemento constante, permanente y legitimador del proceso de integración, los énfasis, prioridades y diseños institucionales han sufrido cambios que diferencian la actual etapa de aquella en que se inició la reflexión y elaboración de "La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración. Debates y experiencias".

Nuestro primer libro, se plantea, inicialmente dos objetivos: generar un nuevo insumo provocador del debate, así como también, conformar un texto de referencia para la consulta de investigadores y estudiantes, entre la amplia literatura existente en la materia.

Conformada por nueve capítulos, la obra está organizada en dos partes. En la primera, se presenta al sistema internacional y al MERCOSUR a partir de un tratamiento conceptual propio de la teoría crítica y del regionalismo, así como del análisis de las estructuras intergubernamentales y de los movimientos sociales globales. En una segunda sección, se examinan en profundidad los principales debates y experiencias en torno a la participación social en el MERCOSUR.

El disparador inicial es labor de Miguel Ángel Contreras Natera, quien presenta un ejercicio de problematización para pensar la democracia y la integración regional a partir del regionalismo crítico. El relanzamiento de los procesos de integración regional como consecuencia de la reconfiguración de fuerzas sociales y políticas que dialogaron sobre otro tipo de desarrollo amplió el debate sobre la democracia participativa y la inclusión social. En este sentido, Contreras Natera defiende el uso de la teoría crítica como potencia desestabilizadora de lo impuesto y como marco para la emergencia de nuevos derechos.

La teoría crítica nuevamente sirve de fundamento teórico para el análisis de Vanessa Marx, quien realiza un estudio sobre los movimientos sociales globales como nuevos actores en el sistema internacional. Se asevera que la actuación de los movimientos sociales influye en diversos espacios y temáticas, sea tensionando el sistema

a tres niveles – local, nacional o global – o sea participando de los canales institucionales de diálogo con otros actores, entre ellos, el Estado y los organismos internacionales. Marx plantea que la crisis financiera de 2008 y las manifestaciones que reivindicaron la democracia en algunos países, cuestionaron el papel del Estado como promotor de la paz y del bienestar.

En una nueva perspectiva sobre la transformación del sistema internacional, Isabel Clemente Batalla analiza el proceso de cambio en los regionalismos latinoamericanos y en particular MERCOSUR, en un contexto de transición en el sistema internacional marcado por dos movimientos complementarios: la regionalización y el inter-regionalismo dirigido a la formación de espacios transoceánicos e inter-continetales. Clemente Batalla sostiene que las nuevas dinámicas regionales latinoamericanas se asocian a la renovación de la agenda de integración con intervención de nuevos actores. Sin embargo, en una aproximación prospectiva, se plantea que los avances hacia espacios interregionales generan desafíos importantes a la consolidación de las construcciones regionales latinoamericanas.

La primera sección finaliza con un balance propuesto por María Izabel Mallmann sobre la evolución del MERCOSUR a sus veinticuatro años de existencia. Haciendo hincapié en las diferentes etapas del proceso de integración marcadas por las alteraciones de índole político-ideológica en el sistema internacional y en el escenario doméstico de sus miembros, su trabajo es abordado a partir del tratamiento de actores, temáticas e instituciones intervinientes. En cada etapa, Mallmann identifica avances hacia la profundización del proceso, sin dejar de observar la persistencia de conflictos de orden estructural.

En la segunda parte de la obra, se analiza el estado de la participación social en el MERCOSUR mediante una revisión los principales debates y experiencias con una perspectiva crítica y prospectiva.

Jeferson Miola afirma que los procesos de integración regional se desarrollan con una considerable dosis de déficit democrático y con

ausencia de mecanismos de deliberación pública. En el caso de la Unión Europea, el déficit democrático insta la creación de dispositivos de control sobre la burocracia comunitaria, la participación directa de grupo de interés y el fortalecimiento de las estructuras de democracia representativa existentes. Ya en el MERCOSUR, si bien el Parlamento y otras iniciativas como el Foro Consultivo Económico-Social y la Unidad de Apoyo a la Participación Social forman parte de su evolución positiva, el desafío de la participación social demanda un esfuerzo político, teórico e institucional, hacia una arquitectura de deliberación pública, estratégica y articulada, capaz de ampliar la legitimidad social del bloque. En este entendido, Miola propone directrices para la consolidación de la deliberación pública en el MERCOSUR.

El control social en el MERCOSUR es abordado en profundidad en el estudio de Leonardo Granato y Caroline Müller Bitencourt. Desde una perspectiva jurídico-institucional, se discuten los conceptos de participación y control social a partir de la experiencia brasileña, y se indaga la cuestión del control social a través del análisis de los principales avances normativos registrados en materia de participación mercosureña. La efectiva intervención de la sociedad civil en políticas de integración regional demanda un mayor compromiso político y ciudadano para la concretización de un diálogo con capacidad de control y monitoreo permanente. Granato y Bitencourt afirman que, si bien recientemente se han registrado tímidos avances en términos de oportunidad de participación en el MERCOSUR, estos no han sido acompañados por una evaluación de los resultados de esa participación, una verdadera reforma de la estructura institucional, la creación de mecanismos de control social o por una política de transparencia y de acceso a la información.

Siguiendo una línea argumental convergente encontramos el capítulo de Cecilia Alemany quien reexamina su célebre estudio "Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR/FESUR", a diez años de su publicación. Realizado en base a entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil, este diagnóstico nos transporta al contexto en el cual el MERCOSUR ciudadano fue pensado.

En su actualización, Alemany plantea un modelo que implica una revisión de escenarios y de conceptos tales como participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Con una marcada mirada prospectiva, se propone la construcción de una nueva ingeniería de la participación social que refleje la diversidad social de la región y que adopte una agenda de gobierno abierto a nivel regional, permitiendo el uso de las nuevas tecnologías e incorporando desarrollos en la materia ya ampliamente difundidos a nivel global.

La obra finaliza con el examen de tres experiencias institucionales que resultan innovadoras y claves para entender la evolución de la participación social en el MERCOSUR. Mediante una revisión normativa y documental, Carolina Albuquerque Silva analiza la Cumbre Social del MERCOSUR y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). En el tratamiento del primer caso, son identificadas variaciones temáticas y coyunturales consecuencia de disputa entre los diferentes modelos de integración existentes. En el segundo, su existencia es problematizada a partir de la insuficiencia de políticas públicas para el sector y del creciente protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales agrarios, así como del rol estratégico que ocupa para la seguridad alimentaria, el desarrollo económico sustentable y la inserción internacional de la región. Albuquerque Silva sostiene que, si bien ambas experiencias representan la defensa de un modelo de integración multidimensional, quedan pendientes debates como el territorial y el identitario para profundizar la legitimidad social del bloque.

El último capítulo es dedicado al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). Allí, Paulo Abrão y Paula Rodríguez Patrínos analizan los avances institucionales en materia protección y promoción de los derechos humanos en la región. Concebidos como guía para el desarrollo de políticas públicas y para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, por Abrão y Rodríguez Patrínos sostienen que los derechos humanos fortalecen la dimensión humana de la acción política imprescindible para liderar el proceso de cambio social, político e institucional que el MERCOSUR

requiere. En este sentido, el Foro de Participación Social del IPPDH supone el establecimiento de un nuevo canal de diálogo para la construcción de una agenda colectiva que facilite el desarrollo de políticas públicas en la materia. Reformas en el diseño institucional del bloque, diferencias entre los Estados sobre la participación social y la necesidad de generar condiciones para una participación plural son algunos de los desafíos señalados.

Esperamos que las reflexiones aquí propuestas, sean instrumento e invitación para ampliar las miradas y propuestas sobre un MERCOSUR en el que la participación social recupere y amplíe lo alcanzado, desde la heterogeneidad y diversidad que suponen los caminos de la integración.

Buenos Aires , diciembre de 2017

## Agradecimientos

La obra "La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración" ha sido resultado del acuerdo de cooperación suscrito entre INCIDIR y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora de la República Argentina. A sus autoridades y equipo editorial, nuestro sincero agradecimiento por su apoyo financiero y técnico.

Agradecemos asimismo al Centro de Formación para la Integración Regional (Uruguay), al Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, a la Prefectura de São Paulo (Brasil) en su rol de Presidencia de la red de Mercociudades p. 2015-2016, por su apoyo institucional.

Expresamos nuestro especial reconocimiento al Consejo Académico conformado, para esta ocasión, por Víctor Luis Gutiérrez de la Universidad de Jaén (España), Ignacio Hemaiz de la Organización de Estados Iberoamericanos, Franco Lavolpe de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Mariana Luna Pont de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina), quienes mediante revisión por pares de los textos aquí presentados han aportado valiosas sugerencias.

Destacamos la corrección de los trabajos realizada por Jorge Lafforgue y Liliana Penedo; y a la Fundación ph15 (Argentina) por el registro fotográfico concedido.

Finalmente, nuestra gratitud sincera a Paulo Abrão, Carolina Albuquerque Silva, Cecilia Alemany, Isabel Clemente Batalla, Miguel Ángel Contreras Natera, Leonardo Granato, Maria Izabel Mallmann, Vanessa Marx, Jeferson Miola, Caroline Müller Bitencourt y Paula Rodríguez Patrínós, por la elaboración de los análisis e investigaciones inéditas que constituyen la riqueza de esta obra.



**Parte I:  
Sistema  
internacional y  
MERCOSUR.**



# El regionalismo crítico como altermodernidad. Claves y desafíos para pensar la democracia y la integración regional

**Miguel Ángel Contreras Natera**

Recibido: 23 de diciembre de 2015.

Aprobado: 5 de julio de 2016.

## **Introducción**

Desde mediados de la década de los setenta el neoliberalismo se convirtió en un fenómeno planetario, tanto por su difusión como política de ajuste estructural, como por la tremenda embestida que desde diversos ámbitos de mediación orientaron la ofensiva neoliberal-neoconservadora en el sistema histórico capitalista. Su lema, como lo diría Franz Hinkelammert, es destruir la utopía para que no exista ninguna posibilidad teórico-práctica de otra utopía emancipadora. La globalización neoliberal, como prerequisite de la acumulación por la acumulación del capital, basa sus orientaciones en la libertad de los flujos de mercancías y capitales, y en la ausencia de intervenciones estatales a estos flujos. Los mercados financieros se han convertido en vectores de transformación en la configuración de la globalización neoliberal donde la cotización bursátil o el valor de mercado de las empresas (acciones) se establecen como facticidad normativa de rendimiento. En síntesis, la desregulación de los mercados financieros nacionales, la integración global de centros financieros y las tecnologías informacionales han contribuido al crecimiento exponencial de los mercados financieros globales (Contreras Natera, 2015).

En efecto, la ofensiva neoliberal logró colonizar teórica, política y culturalmente las orientaciones fundamentales en materia de política económica. En esta dirección, al conjunto de políticas económicas neoliberales subyacen dos elementos concomitantes y complementarios entre sí: la fuerza militar y el terror político. El

disciplinamiento de los cuerpos apuntaba a la identificación total con la organización económica – lo cual significaba destruir las identidades individuales y colectivas sacrificando los presupuestos sociales y culturales que no coincidían con la anatomía disciplinaria de la programática neoliberal. De modo tópico, la corporación transnacional se convierte en el ideal regulativo de la política económica bajo el principio ordenador del darwinismo social centrado en la competencia económica. La anatomía de las técnicas, procedimientos y dispositivos implicaba un desbordamiento del análisis económico hacia otros ámbitos del comportamiento humano. La ambición del discurso neoliberal es subsumir y generalizar la forma económica del mercado a la totalidad del cuerpo social. Estos presupuestos normativos suponían la defensa de los intereses de los grandes propietarios capitalistas, creando los prerequisites funcionales para el ejercicio libre de la economía de mercado, que incluía que los salarios de los trabajadores debían ser establecidos por el mercado. Indudablemente, articulada al Consenso de Washington, así como a instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OMC, logró convertirse en un sentido común epocal. El objetivo central de la ofensiva neoliberal era reorientar radicalmente la economía, la política, el derecho y la sociedad, reescribiendo y subsumiendo bajo un único principio explicativo la causa de los problemas en la región. Por consiguiente, el mercado se convirtió en la instancia fundamental del crecimiento económico.

El proceso de integración regional surge como realidad comercial centrada en los presupuestos de la hegemonía político-cultural del Consenso de Washington. Desde esta perspectiva, el mercado se convertía en un nuevo principio alocativo que otorgaba prioridades fundamentales al crecimiento económico, la desregulación financiera y la privatización. El Consenso de Washington como paradigma tecno-económico dominante en América Latina no concebía el diseño e instrumentación de políticas sociales que colindaran con la libertad de empresa. Al concebir la naturaleza humana como de preferencias ilimitadas, la libertad consiste en satisfacerlas, sin otras restricciones que las contraídas voluntariamente. En palabras Friedrich Von Hayek, uno de sus portavoces fundamentales, “tiene que

ser la libertad de nuestras actividades económicas que, con el derecho a elegir, acarrea inevitablemente el riesgo y la responsabilidad de este derecho" (Hayek, 1985:135).

Visto desde la óptica de Hayek las posibilidades de elección que se le abren a una persona carecen de relevancia, ya que: "Por encima de todo, sin embargo, tenemos que reconocer que podemos ser libres y continuar siendo desgraciados. La libertad no significa la posesión de toda clase de bienes o la ausencia de todos los males. Es indudable que ser libre puede significar libertad para morir de hambre, libertad para incurrir en costosas equivocaciones o libertad para correr en busca de riesgos mortales" (Hayek, 1991:35). La libertad de la persona se refiere sólo a su dimensión negativa, que significa la ausencia de coacción a la esfera de acción del individuo. Según los portavoces del Consenso de Washington, las consecuencias de la política macroeconómica, en un mediano, plazo producirían el llamado Efecto Trickle Down (Efecto Derrame), en función del cual el progreso económico se derramaría sobre la totalidad de la población, incluyendo a los sectores más pobres. De este modo se consolidaba un proceso de desinstitucionalización de la cuestión social en tanto se afianzaba un darwinismo social como nuevo mecanismo de regulación político-económico para la región.

Entre las consecuencias previstas en la instrumentación de los programas de ajuste, estaba un rápido restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y una reforma del Estado; cumplidos estos objetivos, se pasaría a un período de expansión productiva, según sus portavoces. Sin embargo, los programas de ajuste estructural no trajeron consigo el ansiado crecimiento económico, presentándose persistentes efectos regresivos; entre ellos, el llamado círculo vicioso del ajuste, a saber: una vez logrado el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, en ausencia de una propuesta real para reformar la economía, se perdían los equilibrios, y, en consecuencia, había que instrumentar un nuevo ajuste, y así sucesivamente. En términos programáticos, las políticas de ajuste estructural implicaban el desmontaje del Estado nacional-popular construido mediante luchas sociales

y políticas desde la Segunda Posguerra. En este sentido, el desmantelamiento de los derechos sociales coincidía con la privatización de la salud, la educación y la vivienda y con el retorno de un discurso cimentado en el darwinismo social del siglo XIX. Los derechos sociales se convertían en cuasi-mercados en tanto se afianzaba el imaginario privatizador. A mediados de los noventa se acuña la noción de pensamiento único para referirse al dominio omnímodo del neoliberalismo como doctrina del capitalismo posmoderno.

En este marco, las personas en situación de pobreza y la desigualdad social en lo interno de las sociedades nacionales crecieron, como consecuencia de la instrumentación de las políticas de ajuste estructural, acelerando los complejos procesos de des-ciudadanización (pérdida de derechos individuales, políticos y sociales) y des-socialización de la población mayoritaria de la región. Este doble proceso profundizó la ruptura de vínculos axiológicos y materiales resquebrajando los tejidos sociales. Por un lado, la marginalidad es el efecto de procedimientos concertados de exclusión social y política. Por el otro, estigmatiza a la población más vulnerable que no puede encontrar un lugar en la organización social (Castel, 2010). En su conjunto las políticas de ajuste estructural apuntaban a la exclusión, precarización y segregación social. La cuestión social, en este contexto, radicaba en la emergencia de supernumerarios (inútiles para la sociedad capitalista), y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre respecto del futuro, que atestiguan el crecimiento de la vulnerabilidad social en las últimas décadas (Castel, 1997: 465).

En esta dirección, marginación, fragmentación y vulnerabilidad social son fenómenos concomitantes con la precarización de los mercados de trabajo, deterioro en los niveles de ingreso, progresiva indiferencia hacia las formas modernas de representación política – cuando no-des crédito de las instituciones que las encarnan –, abdicación de políticas estatales encaminadas a fomentar una cultura política coincidente con las expectativas creadas en torno al imaginario político moderno. La nueva cuestión social emergente profundizó los niveles de desigualdad, pobreza, desempleo y exclusión social en la región.

“Ese es el caso de esas inmensas zonas de la vida social definidas por el trabajo informal, por el trabajo legal pero precario, por la falta de políticas habitacionales que regulen el mercado de alquileres o que propongan accesos alternativos a la propiedad individual de la vivienda y el de las débiles políticas familiares para el cuidado de la primera infancia” (Kessler y Merklen, 2013:10). Pero también, la violencia social, política y simbólica asumió novedosas dimensiones como elemento básico de estructuración de lo social y lo cultural en muchas ciudades de la región.

### **La primavera política de la integración regional**

A principios de siglo la región experimentó un conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas que le dieron nuevos impulsos al proceso de integración regional, como consecuencia de persistentes rebeliones populares que modificaron las correlaciones de fuerzas sociales y políticas. Una característica central de los profundos cambios y mudanzas institucionales fue la crítica, el cuestionamiento y la búsqueda de alternativas a las políticas de ajuste estructural instrumentadas en la región desde la década de los setenta. En consecuencia, esta cartografía del desencanto fue corriéndose significativamente a raíz de la elección de nuevos gobiernos de carácter nacional, popular y progresista, a partir del primer decenio del siglo XXI, lo cual consolidó lo que Enrique Dussel caracterizaba como una primavera política en la región. Ciertamente, el desplazamiento de la agenda política estimuló nuevos trazados de fronteras en cuanto a la concepción de la cuestión social, que contrastaba con el sino eminentemente neoliberal de la década de los noventa.

El radical desplazamiento del discurso político, la emergencia del discurso del desarrollo y el nuevo conjunto de políticas sociales lograron construir un nuevo sentido epocal con capacidad de contener los efectos regresivos de las políticas de ajuste estructural. En sentido estricto significó un deslizamiento perceptual y conceptual para pensar otro tipo de desarrollo, en correspondencia con las demandas de inclusión social de los movimientos sociales y populares de la región.

La centralidad de la cuestión social en la agenda política revalorizó el rol del Estado en la configuración de horizontes normativos, en cuanto garantizaba derechos sociales (ciudadanía social) en la misma medida que lograba reconstruir plexos de vida resquebrajados por los ajustes estructurales. Este giro paradigmático implicó la construcción de consensos políticos alrededor de la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la desigualdad y la pobreza en la región.

El surgimiento de nuevos esquemas de integración regional centrado en acuerdos políticos (ALBA), en la defensa geoestratégica de América del Sur (UNASUR), en la configuración de un consenso latinoamericano y caribeño para el tratamiento de nuevas problemáticas regionales (CELAC) y la inclusión de la dimensión social del MERCOSUR significaron una reestructuración global de la integración regional. Políticamente, los acuerdos de la Cumbre de Mar de Plata en 2005 se convirtieron en un punto de inflexión geopolítico al derrotar la agenda de los acuerdos de libre comercio (ALCA) promovidos por los Estados Unidos. Sobre todo, implicaron un desplazamiento de la agenda impuesta por el Consenso de Washington y una revalorización global de la región en los ámbitos social y político. La construcción de un horizonte pos-neoliberal fortaleció el carácter estratégico y geopolítico de la región, logrando colocar la cuestión social en el centro del debate político global. El giro paradigmático hacia una política del desarrollo ha implicado una mayor distribución económica y un importante acceso al consumo de los sectores populares. La garantía de la procura existencial se convirtió en un objeto fundamental de política social.

No habría que olvidar que los sistemas de protección social en la región se confrontan con una gama de riesgos que degradan el ámbito de acción de la persona e incluye tópicos como la enfermedad, el accidente, la ausencia de empleo y la pobreza en su multiplicidad fenomenológica. La radical irrupción de mudanzas político-culturales en la región desplazó las visiones economicista-comerciales del Consenso de Washington, creando condiciones de posibilidad para la instrumen-

tación de un nuevo consenso político que garantizara la protección social y fomentara la realización de formas de vida digna. En esta dirección, las transformaciones regionales se alinearon con la búsqueda de sociedades justas e inclusivas y con la necesidad de repensar la integración social. La necesidad de superar los enfoques utilitaristas del bienestar ha formado parte fundamental de los cambios en la concepción de las políticas sociales en la región. Los importantes aportes del Premio Nobel de la Economía Amartya Sen son esenciales en esta dirección reflexiva. Para él, podemos concebir la persona bajo dos perspectivas diferentes: la de bienestar y la de su condición de agente.

Desde esta perspectiva, la vida de una persona puede considerarse como un conjunto de funcionamientos interrelacionados consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar tópicos fundamentales, como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, hasta realizaciones más complejas como ser feliz, tener dignidad y participar en la vida de la comunidad. En consecuencia, los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y la evaluación del bienestar tiene que consistir en una estimación de estos elementos constitutivos (Sen, 1999: 53). De tal manera, existe una justificación para relacionar la capacidad con el bienestar obtenido y no sólo con la libertad para alcanzar el bienestar. El bienestar de una persona está estrechamente relacionado con consecuciones de realizaciones refinadas. Esta concepción se vincula con la idea de que la vida buena es también una vida de libertad. El conjunto de capacidades tiene otra función, si se considera que la capacidad de elegir entre alternativas sustanciales es una parte importante de una vida que valga la pena: puede influir directamente en la determinación del bienestar de una persona. En tal ampliación institucional, las interrelaciones entre libertad e igualdad no pueden ser desplegadas sin incluir las formas institucionales que posibilitan su ejercicio.

La adopción de nuevos enfoques – en los países de la región – permitió poner el acento en políticas redistributivas que colocaban el énfasis

fasis en garantizar capacidades y funcionamientos. La cuestión social como nuevo centro de gravedad consolidó las mudanzas sociales y políticas. Y, sobre todo, fortaleció la interrelación entre la participación social y la reconquista de los derechos sociales y culturales, al mismo tiempo que amplió la agenda del debate regional, considerando la persistencia en nuestras sociedades de rémoras del racismo y sexismo, que conjuntamente con las históricas divisiones sociales del trabajo colocaron el peso del ajuste en las mujeres, los jóvenes, los afrodescendientes, las poblaciones indígenas y los pobres. Este cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales interpeló significativamente la agenda e institucionalidad de los procesos de integración regional. El conjunto de políticas sociales destinado a enfrentar las desigualdades sociales y la pobreza en la región abarcaba un arco de problemáticas que iban desde la reconstrucción de los tejidos sociales y culturales hasta garantizar ingresos mínimos básicos para el sustento de las familias. Pero, también se inició un proceso de desmercantilización de los derechos sociales, como consecuencia de la revalorización del Estado en tanto garante de la universalidad de dichos derechos. En conjunto se avanzó hacia un modelo democrático y participativo con inclusión social.

La crisis social y política de finales del Siglo XX aceleró un conjunto de innovaciones globales en la región. Las mudanzas políticas crearon nuevos arreglos enunciativos que le otorgaron una prioridad fundamental a la cuestión social. En palabras de Celso Furtado, "cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política" (Cordera Campos, 2014:10). En este sentido, las instituciones, sus prácticas y rutinas sociales cobran sentido normativo cuando sus miembros construyen objetivos cooperativos para la realización del desarrollo. En esta dirección, como consecuencia de las profundas transformaciones planteadas por la primavera política de la región, la combinación de políticas sociales focalizadas hacia los sectores más vulnerables, juntamente con la universalización de los derechos sociales planteó nuevos desafíos a la democracia.

La aparición del debate democrático sobre los derechos políticos y sociales para amplios sectores de la población históricamente excluida se posicionó como consecuencia de las luchas por el reconocimiento del derecho a tener derechos. En tanto se inició un proceso en toda la región de diseños alternativos de democracia y desarrollo. Las interrelaciones recíprocas entre los índices de crecimiento económico y las políticas redistributivas marcaron con su impronta la necesidad de una política del desarrollo, logrando superar el funcionalismo teórico-práctico de autonomía de las esferas de la política económica y la política social. La construcción de políticas integrales contrastaba con las visiones compensatorias en materia de política social. El tránsito de políticas focalizadas, asistencialistas y compensatorias hacia un modelo universalista en cuanto a sus alcances supone la constatación fáctica del cambio paradigmático. El programa político-económico del Consenso de Washington, basado en una naturaleza humana egoísta, competitiva e individualista, que contribuyó a la destrucción de plejos de vida, ha perdido fuerza hegemónica en la región. Entretanto, el crecimiento del consumo, la mayor igualdad de oportunidades, la extensión de la protección social, la mayor participación en la cultura y el tiempo libre, la redistribución como mecanismo de regulación social y política construyen los nuevos consensos de la cuestión social. En palabras de Amartya Sen: “vivir en una sociedad que da derechos de acceso a recursos sociales – seguro de empleo, educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc., hace que las personas tengan a su disposición un conjunto mayor de bienes que en aquellas sociedades cuyas estructuras no están así dispuestas” (Sen, 1997: 25).

En todo caso, el bienestar social supone la capacidad real (libertad reflexiva) que ofrece el Estado y la sociedad a las personas para ejercer acciones que le permitan lograr funcionamientos dignos. Al incorporar la dimensión de los derechos, las subjetividades y la ampliación de la esfera pública se manifiesta un vínculo constitutivo entre una democracia revisitada y una ampliación de la esfera de los derechos. En síntesis, el contenido del derecho a tener derechos se define como el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuanti-

tativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Este desplazamiento paradigmático en el campo de lo político-estratégico se evidenció con el conjunto de políticas sociales que impulsaron los gobiernos nacionales, populares y progresistas para enfrentar las consecuencias políticas, sociales y económicas de los programas de ajuste estructural. Políticas que tenían como centro medular la garantía de derechos. La nueva cuestión social tenía una doble dimensión: por un lado, la garantía de los derechos sociales por la vía de una revalorización del Estado; por el otro, crear las condiciones políticas y subjetivas para el ejercicio de los derechos sociales. Es decir, la complementación entre derechos políticos y derechos sociales para la consecución de un enfoque integral de los derechos. A finales del siglo XX, los Estados-nación de la región enfrentaban procesos de autodisolución, desintegración, violencia y desnacionalización, consecuencia de la ofensiva neoliberal y posmoderna de la lógica competitiva del mercado. La globalización neoliberal apuntaba directamente a minar los principios de autodeterminación y soberanía nacional de inspiración westfaliana. Antes al contrario, a principios del siglo XXI, un conjunto de procesos socio-históricos contribuyó a producir un cambio paradigmático en el campo social y político resquebrajando la hegemonía del Consenso de Washington. La recuperación del rol del Estado en la definición de una política de desarrollo fortaleció el enfoque centrado en la garantía de los derechos como ejes transversales de la justicia social. Por tanto, las acuciantes dinámicas geoestratégicas y geopolíticas que acontecen en el sistema histórico capitalista interpelan y desafían la política de integración regional. En consecuencia, las políticas sociales en sus definiciones programáticas, impactos y alcances societales están sujetas a tensiones y conflictos inmanentes a su lógica interna en un ambiente estrictamente estocástico. De allí, la relevancia política que adquiere el proceso de integración regional con sus necesidades reflexivas, resolutivas y prácticas.

La oportunidad estratégica de avanzar en la consolidación definitiva de la cuestión social es uno de los retos más acuciantes de la integración regional. La revalorización de un Estado garante de derechos y justicia social supone un medio esencial para alcanzar sociedades democráticas, participativas, justas e inclusivas. La forma como imaginaron los próceres independentistas la Patria Grande sigue siendo un horizonte normativo necesario para las generaciones actuales y futuras. El desarrollo de las sociedades de la región exige una reforma profundamente social del Estado, para reconstruir los tejidos y procesos sociales, que implique un reacomodo radical de condiciones de vida axiológicas y materiales de dignidad. El derecho al desarrollo es anterior a la universalización de los derechos humanos. Sólo en este contexto, adquieren sentido los compromisos por construir sociedades democráticas, justas e inclusivas.

### **Los desafíos del regionalismo crítico**

El destructivo curso de la globalización neoliberal plantea interrogantes, desafíos y dilemas acuciantes para pensar alternativas sociohistóricas radicales a este estado de cosas. La escala de tiempo para tales acciones puede medirse en décadas, pero no en siglos. De modo que solamente una alternativa radical al modo establecido de controlar la reproducción metabólica social puede ofrecer salidas para la crisis estructural del capital. La premisa básica es que el capitalismo debe ser profundamente transformado, superado como modo de producción y forma de organización social, para liberar los contenidos utópicos y emancipadores de la pluralidad de movimientos sociales y populares en sus luchas sociales, políticas y culturales al orden capitalista neoliberal. Para ello es necesario profundizar los espacios y oportunidades que crean los agenciamientos políticos de los movimientos sociales y populares, y recuperar el contenido indeterminado de lo político y la política.

La multiplicidad de iniciativas que incluyen la defensa de derechos sociales amenazados, el surgimiento de nuevos principios ético-políticos del movimiento popular, la visibilización de una política cultural de los movimientos indígenas, feministas y ecologistas, la aparición

de movimientos campesinos contrarios a la difusión del modelo de agricultura transgénica, son todas iniciativas y manifestaciones de expresiones colectivas contra la ofensiva del proyecto modernizador-neoliberal. Pero, también, como consecuencia del accionar de los movimientos sociales y populares, se han multiplicado las diferencias y la interrelación de las culturas y los pueblos en la región, creando nuevos espacios de experiencias y redefiniendo los horizontes de sentido (Contreras Natera, 2013: 252). Principalmente, por la emergencia de imaginarios insurgentes que apuntaban a la doble mediación de construcción de un regionalismo crítico. El desplazamiento hacia nuevas formas de bienestar social y cultural apunta a confrontaciones con el capitalismo histórico. La idea de regionalismo crítico viene de una recuperación de una historicidad que ha sido violentamente *forcluida*<sup>1</sup> de las narrativas del logos colonial-moderno.

---

1 "Entendiendo el uso del concepto de forclusión como un mecanismo específico que designa el rechazo y la expulsión de un significante fundamental del universo simbólico del sujeto. Cuando se produce este rechazo, el significante está *forcluido*. En todo caso, el significante *forcluido* no pertenece al inconsciente, sino que retorna en la realidad como una realidad desintegrada" (E. Rou-dinescu y M. Plon, Diccionario de psicoanálisis, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 336). Su efecto es una abolición simbólica que funciona como cercenamiento y represión. Por esta razón, la represión cercenada por el sujeto, sustraída a las posibilidades de la palabra, va a aparecer en lo real, erráticamente, es decir, en relaciones de resistencia sin transferencia, como una puntuación sin texto. En palabras de Jacques Lacan: "como si nunca hubiese existido". La desintegración de lo real es reprimida y sustituida de manera negativa. Este fenómeno, lo específicamente *forcluido*, no pertenece al ámbito de lo inconsciente, sino que retorna en lo real como un delirio o alucinación que invade la palabra y la percepción del sujeto. El contenido de la alucinación -una evocación lacaniana a la fenomenología de Maurice Merleau-Ponty- tan masivamente simbólico, debe en ella su aparición en lo real al hecho de que no existe para el sujeto. Todo indica, en efecto, que éste permanece fijado en su inconsciente en una posición femenina imaginaria que quita todo su sentido a su mutilación alucinatoria (Véase J. Lacan, Escritos 1, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 365-372).

Las propuestas del Socialismo Siglo XXI (venezolana) y el Buen Vivir (boliviana y ecuatoriana) se convirtieron inicialmente en poderosos actores político-espirituales del debate sobre las alternativas de futuro de América Latina. Sobre todo, por la simultaneidad de la deconstrucción y la crítica como momentos de la doble mediación del regionalismo crítico emergente. No habría que olvidar que en la región se revelaba con todo su dramatismo la tríada de la colonialidad del ser, del saber y del poder. A pesar de ello, se han intensificado las capacidades de crear y recrear nuevas estructuras político-culturales donde las energías de lo histórico, lo subjetivo, lo subversivo, lo excluido ha incrementado la potencia de imaginarios insurgentes. No parece accidental teorizar las demandas múltiples de los movimientos sociales y populares como una defensa reflexiva de la reproducción de la sociedad humana, de los ecosistemas y como una larga y prolongada lucha de los pueblos forcluidos en América Latina, por la efectiva universalidad de los ideales de emancipación social y política de la modernidad. La impronta de los movimientos sociales y populares ha desnaturalizado las identidades colonizadas, abriendo espacios para promulgar nuevas posibilidades de existencia identitarias. Esto es particularmente relevante si consideramos que la exclusión de la alteridad (negro, indio, mestizo, obrero, mujer, homosexual, pobre, marginado) ha sido uno de los signos de la violencia simbólica y material en la construcción de los límites identitarios de la sociedad liberal occidental.

En esta dirección, el debate sobre la supervivencia de la vida se convirtió en una dimensión fundamentalmente política. En palabras de Michel Foucault, que la vida y lo viviente, que la especie y sus condiciones de producción se hayan convertido en los retos de las luchas políticas constituye una novedad radical en la historia de la humanidad pensada en términos de una cosmopolítica. Principalmente, en tanto el centro de gravedad de la conflictividad social y política en la región se desplazó hacia el espacio o territorio (biodiversidad) en donde se reorganizan las líneas de escisión, las oposiciones y los conflictos que cristalizan en las desigualdades sociales y culturales. Por ello, la territorialidad en tanto espacio semiótico se convierte en un

freno contra las estrategias de expansión capitalista. La biodiversidad puesta en relación con la pluralidad cultural y lingüística, la explotación económica denunciada haciendo un llamado a la autodeterminación política y soberana y la creciente prioridad al tema de la desigualdad, sobre todo asociada al de la explotación del Sur por el Norte del planeta, forman parte de la agenda política-cultural de los movimientos indígenas y populares de la región. Principalmente en tanto pueblos forcluidos física y espiritualmente dentro de la narrativa histórica del capitalismo.

El problema de la coordinación y del mando de las relaciones de los humanos en tanto vivientes y de los humanos con las cosas, con el objeto de extraer más fuerzas, no es un simple problema económico sino ontológico y, por consiguiente, político. En todo caso, la producción biopolítica gobierna todo un campo material complejo en el que entran en juego los recursos naturales, los productos del trabajo, su circulación, la amplitud del comercio, pero también la disposición de las ciudades y carreteras, las condiciones de vida (hábitat, alimentación, etc.), el número de habitantes, su longevidad, su vigor y su actitud para con el trabajo. La economía política como sintagma de lo biopolítico, comprende, así, los dispositivos de poder que permiten maximizar la multiplicidad de las relaciones entre fuerzas que son coextensivas al cuerpo social, y no sólo, como en la economía política clásica y su crítica, la relación entre capital y trabajo.

En este caso particular la producción biopolítica no se reduce a la producción de bienes materiales, sino también a la producción de relaciones sociales y formas de vida. En este sentido, los movimientos sociales y populares de la región que se oponen a las diversas formas de occidentalización, han devenido en formas de resistencia ética y política que a su vez crean y recrean nuevas formas de subjetivación política que escapan a los biopoderes globales. Los nuevos ejes del conflicto sistémico van desde la regulación de instituciones globales en el mercado financiero y el mercado de bienes contra los regímenes legales transnacionales, las luchas contra las políticas de ajuste estructural, la defensa de derechos políticos y sociales amenazados,

los reclamos por detener las consecuencias del cambio climático con el fin de evitar el colapso del planeta, la lucha contra enfermedades, la resistencia a las guerras coloniales e imperiales, los movimientos locales contra la minería a cielo abierto, las luchas de los sin-tierra, los desocupados, los inmigrantes, entre otros ejes del conflicto sistémico.

En esta dirección, la región ha experimentado un proceso profundo de transformaciones radicales de la subjetividad política. Cambios y deslizamientos en la capacidad enunciativa de los movimientos sociales y populares y el deslizamiento hacia nuevos campos de experiencia son efectuaciones de la radical mudanza de la subjetivación política. La profunda crisis social, política, cultural y ecológica de la región ha generado un agudo cuestionamiento a las consecuencias devastadoras del proceso civilizatorio eurooccidental. Cuestionamiento que permitió la emergencia de un nuevo campo de lo político y la política en el continente. Este desplazamiento cognitivo, cultural y político planteaba inesperadas y novedosas formas de subjetivación política que se anclaban en luchas históricas de la región. Las discusiones sobre los modos de vida, la producción y las relaciones con la naturaleza comenzaron a cobrar sentido en múltiples espacios de lo público. Los acontecimientos políticos que se iniciaron a finales de la década de los noventa del siglo XX en América Latina, se cuentan entre los más inspiradores e innovadores en la actualidad. A través de elecciones, revueltas e insurrecciones contra gobiernos neoliberales, la primavera política de la región expresaba un espíritu rebelde y multitudinario en una pluralidad de espacios políticos y culturales. Este desquiciamiento de los límites y apertura hacia nuevos umbrales político-espirituales ha permitido tanto la emergencia de proyectos constituyentes como un deslizamiento de lo político en toda la región.

Ciertamente, la defensa de lo común apunta a la afirmación y recuperación de las identidades, las memorias históricas y la propiedad de las tierras que han sido borradas y forcluidas en el proyecto de Occidente en la región. El fracaso del proceso modernizador (geocultura liberal) ha exacerbado la conflictividad social y política, y ello ha implicado la profundización de políticas tripartitas (redistribución, re-

conocimiento y membrecía) orientadas a la búsqueda y recuperación de soberanías, tradiciones culturales, historias y memorias de pueblos y culturas en América Latina, y a las luchas por condiciones de vida dignas. Primavera política que opera sobre la superficie de inscripción del Consenso Washington y fracturó inicialmente, los acuerdos políticos y económicos que soportaban la institucionalidad multilateral y nacional de las políticas de ajuste estructural. Estos insurgentes ciclos de acción colectiva y protestas populares han logrado desestabilizar un conjunto de significaciones sedimentadas en el sentido común, por décadas de políticas neoliberales y siglos de prácticas coloniales. La ruptura con el orden legal y sensible de la política ha deslizado el lugar de enunciación de lo político en la región, resquebrajando la distribución simbólica de los cuerpos de la modernidad colonial.

La insurgencia es, por el contrario, un empeño reflexivo de romper con la administración del orden legal y sensible del logos colonial-moderno. Las mnemohistorias contenidas en los imaginarios insurgentes implican movimientos telúricos que deslizan el orden legal sensible de la política en América Latina, en la medida en que el pasado no es simplemente recibido por el presente; el presente es perseguido por el pasado, y éste modelado, inventado y reinventado por el acontecer de las luchas de descolonización. Esto quiere decir, un radical cuestionamiento a las particiones de lo sensible y los regímenes de visibilidad del logos colonial-moderno. En cualquier caso, la conflictividad entre estas lógicas supone que no hay objeto común, sino interrupciones, fracturas y exclusiones. Puede decirse que el distanciamiento de las lecturas sobre las sociedades latinoamericanas ya es en sí misma un síntoma de las profundas fracturas que las atraviesan.

Los complejos procesos sociohistóricos actuales se caracterizan por un sino de renovadas esperanzas respecto de las posibilidades creativas del porvenir y, sobre todo, representan una pluralización y un desborde de los ámbitos de las luchas sociales y populares en un sentido comunitario-solidario, democrático-socialista y cultural-lingüístico. De hecho, este desborde supone la transgresión de los límites del logos colonial-moderno, dirigido a profundizar la democracia

y a ampliar la esfera de los derechos de ciudadanía, reafirmando la construcción de una nueva esfera pública en la región. Esta esfera pública designa el foro local, regional y mundial donde se llevan a cabo deliberaciones y acciones críticas sobre los procesos de globalización neoliberal. Estos imaginarios insurgentes subvierten el sentido jerárquico de los campos de producción de conocimiento eurooccidental, planteándose una defensa de la naturaleza contra la destrucción modernizadora neoliberal y liberando las potencialidades de una subjetividad crítica y radicalizada. Imaginarios que no son receptivos ni pasivos, sino que son creadores y formadores. La imaginación insurgente abre ciertamente un campo de confrontaciones, por lo demás indescriptibles e inintuitibles, creando una nueva topología, y por tanto, una nueva espacialidad y temporalidad. En sentido estricto, sobre un campo de fuerzas atravesado por potencias sociales, políticas y culturales que se tensan conflictivamente se están recreando imaginarios insurgentes que están contribuyendo al cuestionamiento de las jerarquías coloniales-modernas. Imaginarios insurgentes que implican procesos de resignificación cultural desestabilizadores de las formas de subjetivación política hegemónicas en América Latina.

En países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, las fuerzas populares e indígenas se fortalecieron como consecuencia de la irreductible resistencia de las luchas históricas contra la globalización neoliberal. Lo más notable de estas luchas es el modo en que consiguieron coordinar una variedad de reivindicaciones económicas y sociales en redes horizontales, deslizándose de la antimodernidad a la altermodernidad. Las luchas se centraron en lo común, lo alternativo y lo propio como un rasgo central del radical desplazamiento hacia un más allá del eurooccidentalismo. La fugacidad e intensidad de los movimientos indígenas y populares desde principios del siglo XXI permitió el despliegue de nuevas y renovadas capacidades enunciativas de ruptura epistemológica contra el logos colonial-moderno. En tanto, los movimientos comunitarios ponen en movimiento no sólo una parte de la sociedad sino también una sociedad distinta. En América Latina se conjugaban estrictamente los derechos individuales (dentro de la tradición de los derechos naturales) y la democracia representativa

como espacios fundamentales para el ejercicio de la política. El formato demoliberal implicaba una visión individualizada de la política inscrita en una teleología civilizadora.

El desplazamiento de los derechos individuales hacia una visión de derechos colectivos supone un deslizamiento hacia otra agencia de lo político. Pero también, dota de nuevos contenidos el debate sobre lo político. En Ecuador y Bolivia, la deliberación colectiva, la rotación de la representación, el ejercicio de la soberanía colectiva y el mandar obedeciendo visibilizaban un proyecto político que rescataba las sabidurías ancestrales y se confrontaba radicalmente con la globalización neoliberal. En este sentido, lo que estamos presenciando es un auge del activismo indígena, campesino y popular que redefine viejas y nuevas exigencias de la memoria larga. De modo tópico, un auge inscrito dentro de las luchas históricas de los Pueblos Testimonios del altiplano andino en la acepción de Darcy Ribeiro. Desde el punto de vista político-cultural las luchas de los movimientos indígenas plantean un desafío en términos de derechos al Estado-nación colonial. Sobre todo, por la persistencia de la larga historia del colonialismo, la jerarquización racial, la promoción del desarrollo en su variedad de modelos y recientemente por la instrumentación de políticas neoliberales. En palabras de Nancy Postero, el ascenso de los movimientos indígenas que visibilizan las voces bajas implica cambios profundos que “podrían llegar más lejos, ya que se trata de movimientos subalternos que, a partir de su lucha contra la discriminación y marginalización, están desarrollando perspectivas propias sobre los significados de la ciudadanía y que pueden, por lo tanto, enriquecer los debates sobre los futuros posibles de la organización cultural, social y política de la nación” (Postero, 2005:12).

Desde esta perspectiva, los movimientos indígenas en el altiplano andino plantean un desafío profundo a la tradición eurooccidental, en tanto cuestionan dos aspectos centrales de la tradición liberal occidental: la homogeneidad cultural y la universalidad de los derechos ciudadanos. En última instancia, las transformaciones actuales se localizan en la frontera histórica entre una alteridad excluida

y negada y el Estado-nación colonial, una frontera construida a lo largo de más de quinientos años. Principalmente, en cuanto el Estado colonial-moderno se funda en la destrucción de las poblaciones indígenas sometidas a los procesos de aniquilación existencial de la conquista, colonización y expansión capitalista. En tal sentido, el potencial crítico de los procesos constituyentes en la región (Guatemala, Venezuela, Ecuador y Bolivia) apuntan a una irrupción transformativa de lo político en tanto reconstruye y redefine el logos del Estado colonial-moderno. Lo que plantea el Constitucionalismo transformador con la noción del Buen Vivir y Madre Tierra desborda el campo del derecho eurooccidental. De modo tópico, los derechos de las voces bajas agrupadas en el enunciado Otro Modo del Ser se confrontan con una larga historia de sujeción, explotación, colonización y desposesión. La radicalidad del Buen Vivir implica una transformación global de la sociedad. Sus enunciados apuntan a la voluntad de vivir en un mundo donde sus miembros permanecerían unidos por relaciones de solidaridad en armonía con la Madre Tierra.

El Buen Vivir está inscrito en una perspectiva que atiende una visión de totalidad fluida de los principales problemas del planeta. En efecto, la Crisis Global tiene su origen en un conjunto de tendencias y decursos de acción que se retroalimentan y fortalecen entre sí. Comprender los rasgos globales de estos procesos de mediano y largo alcance supone situarse en un diagnóstico de la situación actual. Por tanto, estamos ante la inminencia de un cambio global de consecuencias estocásticas. Impensar el eurooccidentalismo no comporta sólo una dimensión teórico-epistemológica; es simultáneamente una necesidad ética, axiológica y política. El pueblo, el bloque social de los oprimidos, con una intensidad incluyente del nosotros, se transforma en actor colectivo político, para construir un bloque histórico de poder. "La primera determinación del poder (como potencia) es la voluntad. El pueblo lo recupera en los momentos coyunturales de las grandes transformaciones" (Dussel, 2006: 94).

## **A modo de conclusión**

El desplazamiento de la crisis económica que tuvo su inicio en el año 2007 con el estallido de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, hacia la totalidad del sistema histórico capitalista ha sido una de las características centrales de la influencia del régimen legal transnacional (hiperespacio). De modo tópico, la traslación de las consecuencias de la crisis económica internacional hacia la región modificó sustantivamente las agendas político-electorales de los gobiernos de izquierda de la región. Sobre todo, en tanto permitió el retorno de la centralidad de la economía en el debate político. La acción política se subordinó a los criterios de la semántica económica creando nuevas situaciones técnicas y políticas. Y en países como Argentina, Brasil y Uruguay se consolidó globalmente el Consenso de Buenos Aires. En Venezuela, Bolivia y Ecuador el debate se desplazó hacia criterios de gestión de gobierno, eficiencia, eficacia y productividad, deslizándose hacia visiones pragmáticas en el campo de la economía y la política. En ambos casos, la región se integraba institucionalmente a la lógica política del sistema histórico capitalista. Progresivamente, los contenidos radicales del debate fueron abandonando la escena pública creándose nuevas tensiones y conflictos en el campo de lo social, lo económico y lo político.

La reestructuración capitalista de signo neoliberal-neoconservador iniciada en la década de los setenta, tenía entre sus objetivos centrales adecuar a América Latina a los procesos de reproducción del capital.

“La reconfiguración del poder capitalista en nuestra región se acompaña con la gestación de una hegemonía neodesarrollista transnacional (...) En la legitimación de una concepción del Estado como soporte material e institucional de ese neodesarrollismo transnacional; y en la legitimación de una reestructuración social a nombre de un nuevo bienestar” (Stolowicz, 2012: 32).

En términos político-espirituales, el pos-liberalismo del Consenso de Buenos Aires coincide en términos programáticos con la etapa de consolidación de las reformas y restauración de los niveles de inversión. Y esta última, a su vez, con los gobiernos que conformaron el giro crítico en América Latina.

“El proceso de internacionalización del capital significa un proceso de racionalización de la economía (...) El Estado, que sigue siendo un Estado nacional, debe ser esfera de mediación para una praxis cuyo carácter social ya no está determinado por una delimitación territorial-nacional. Más aún, en la medida en que el actual proceso de acumulación del capital tiene a la vez bases nacionales y transnacionales se debilita también el carácter de clase de la praxis social. Por lo tanto, cambia también la forma de la dominación política que realiza la mediación de la praxis social. La racionalización económica da lugar a un nuevo autoritarismo característico de un capitalismo a escala mundial” (Lechner,2012: 444).

Como un signo contrario a las políticas de los gobiernos de izquierda en la región, renovadas fuerzas utópicas y solidaridades históricas siguen resistiendo al proceso de modernización refleja. Movimientos populares e indígenas cuyas agendas están construidas desde una recuperación de lo común se articulan como centros de resistencia, contrahegemonía y emancipación a la forma Estado/partido/sindicalto. En los últimos años las estrategias moleculares de los movimientos indígenas y populares han consistido en la intensificación de las contradicciones y conflictos en la región, distanciándose, inclusive, de los gobiernos de orientación de izquierda. Las nuevas contradicciones que emergen en las realidades políticas y económicas de Venezuela, Ecuador y Bolivia muestran el recrudecimiento de la crisis económica. El fortalecimiento de la reprimarización de la economía acentúa las tendencias a un patrón de acumulación centrado en la desposesión de los bienes territoriales de pueblos y culturas en el continente. Y sobre todo, acentúa la tensión entre las energías utópicas de cambio y la emergencia de la política económica del enfoque pos-liberal.

El enmascaramiento y mimesis del neoliberalismo es uno de los retos centrales de una teoría crítica comprometida con los procesos de transformación iniciados por la potencia de los imaginarios insurgentes en la región. Por tanto, la tarea central es usar la teoría crítica como una potencia desestabilizadora para coadyuvar la emergencia crítica de los movimientos sociales y populares. Mediar críticamente entre la decadencia capitalista del Occidente contemporáneo y la posibilidad de una política radicalmente otra que pertenezca al reino de lo aún impensado. Es sobre este punto, precisamente con relación a la intensidad de las luchas por el uso del común y lo comunal, que se definen las propuestas de nuevos preceptos constitucionales, de nuevos derechos y de una nueva legalidad.

### Referencias bibliográficas

Altvater, Elmar (2011), *Los límites del capitalismo. Acumulación, crecimiento y huella ecológica*, Buenos Aires, Editorial Mardulce.

Castel, Robert (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, F. C. E.

\_\_\_\_\_ (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Contreras Natera, Miguel Ángel (2015), *Una crítica a la razón neoliberal*, Ciudad de México, Ediciones Akal.

\_\_\_\_\_ (2014), *Otro modo del ser o más allá del Euroccidentalismo*, Caracas: Fundación CELARG.

\_\_\_\_\_ (2013), "Postscript: Insurgent Imaginaries in Latin America", en Goodale, Mark y Postero, Nancy (eds.), *Neoliberalism, Interrupted. Social Change and Contested Governance in Contemporary Latin America*, California: Stanford University Press.

Cordera Campos, Rolando (2014) "El desarrollo ayer y hoy: Idea y Utopía" en *Revista Santiago de Chile, CEPAL* 113, agosto.

Dussel, Enrique (2006), *20 Tesis de Política*, Ciudad de México, Siglo XXI en coedición con CREAL.

Foucault, Michel (2007), *El Nacimiento de la biopolítica*, Ciudad de México F. C. E.

Hayek, Friedrich (1991), *Los fundamentos de la libertad*, Madrid, Unión Editorial.

\_\_\_\_\_ (1985), *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de justicia y la economía política*, Madrid, Unión Editorial.

Honneth, Axel (1997), *La lucha por el reconocimiento: Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Editorial Crítica.

Kessler, Gabriel y Merklen, Denis (2013), "Una introducción cruzando el Atlántico" en *VVAA Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Lechner, Norbert (2013), *Obras Completas II*, Ciudad de México, F.C.E., y FLACSO.

\_\_\_\_\_ (2012), *Obras Completas I*, Ciudad de México, F.C.E., y FLACSO.

\_\_\_\_\_ (1986), *La conflictiva y nunca acabada búsqueda del orden deseado*, Buenos Aires Siglo XXI Editores.

Merleau-Ponty, Maurice (1997), *Fenomenología de la percepción*. Barcelona, Editorial Península.

Postero, Nancy (2005), "Movimientos indígenas bolivianos articulaciones y fragmentaciones en la búsqueda del multiculturalismo" en Postero, Nancy y Zamosc, Leon (editores) *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Rancière, Jacques (1996), *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Ribeiro, Darcy (1972), *Configuraciones histórico-culturales americanas*, Montevideo, Centro de Estudios Latinoamericanos.

Roudinesco, Elisabeth y Michel Plon (1998), *Diccionario de psicoanálisis*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Sen, Amartya (1999), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Editorial.

\_\_\_\_\_ (1997), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Editorial Paidós.

Spivak, Gayatri (2013), *En otras palabras, en otros mundos*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.

Wallerstein, Immanuel (1979), *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.



# Movimentos sociais globais

Vanessa Marx

Recibido: 18 de octubre de 2015.  
Aprobado: 19 de diciembre de 2015.

## Introdução

O presente artigo busca abordar a atuação dos movimentos sociais no cenário internacional. Eles agem desde o local até o global, estabelecendo dinâmicas de mobilização, protestos e reivindicações que podem ter impacto em seus territórios e em escala global.

Para uma melhor análise deste fenômeno em primeiro lugar veremos as dinâmicas de mobilização e a diversidade de formas de atuação dos movimentos sociais que podem ocorrer em escala nacional ou mundial. Para isso faz-se necessário compreender a dinâmica de funcionamento dos movimentos sociais que está pautada em uma maior horizontalidade na estrutura e diversidade de agendas. Além destes pontos veremos quais as mudanças que fizeram com que os movimentos sociais coordenassem suas lutas através do Fórum Social Mundial (FSM). Os movimentos sociais trabalham suas demandas em um cenário globalizado onde atuam diversos atores que pautam e priorizam temas que vem a favorecer as forças do mercado. Frente a isto buscam uma globalização alternativa que centra a atenção em temas que são considerados *low politics*, como a desigualdade social, a pobreza e o meio ambiente, entre outros.

Em segundo lugar descreveremos como os movimentos sociais vêm se posicionando como um novo ator no sistema internacional. Este é um tema que não é predominante no estudo das relações internacionais, onde o Estado é o sujeito legítimo das relações internacionais, mas com as manifestações realizadas contra os organismos internacionais e frente a alguns Estados, a sociedade civil vem sendo um ator que exerce pressão e influência no cenário internacional. A teoria crítica aborda a questão da influência e atuação dos atores sociais na formação da opinião pública ou na busca por um espaço de articulação com o Estado.

A partir destas duas abordagens buscaremos, através da exposição teórica, verificar qual seria o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais nas relações internacionais e de como canalizar esta influência para a democratização do sistema internacional.

### **Os movimentos sociais na era global**

O contexto mundial vem sendo marcado pelo fenômeno da globalização. Este fenômeno influencia cada vez mais a dinâmica de trabalho e a agenda dos movimentos sociais. Os movimentos sociais atuam nas localidades, lugar onde expressam desejos, conflitos e disputas com outros atores por espaços no processo de formulação e implementação de políticas públicas de Estado.

Apesar de o território ser o lugar onde exercem a ação política e as lutas, a globalização veio internacionalizar as agendas dos movimentos sociais. O impacto que a globalização trouxe em relação às mudanças na vida das pessoas, na forma de se relacionar, na política e nas instituições. As relações dos diversos atores que atuam no cenário global se estabelecem cada vez mais por meios virtuais e conectados em redes produzindo “ação a distância” (Held, 1997: 42). Em face desta virtualidade, a globalização atua em vários aspectos como o econômico, social, cultural e de informação.

Desde o ponto de vista econômico, a volatilidade dos fluxos de capitais que não encontram barreiras para ir aos diversos países do globo, gera insegurança e acentua a competição, propiciando uma mudança estrutural no sistema econômico mundial. Esta mudança reduz a margem de ação dos Estados-Nação e os meios para resistir aos impactos não desejáveis dos mercados transnacionais (Castells, 2003). A informação circula de forma instantânea e a uma velocidade exponencial, gerando em diversos atores uma forte ansiedade em estar conectados e atualizados em todo o momento.

O capital e o trabalho circulam sem barreiras entre as regiões e os países gerando desigualdade, isso se deve ao crescimento do setor privado e das relações transnacionais, que geraram flexibilidade e instabilidade nas relações laborais. Esta valorização excessiva do sistema privado frente ao público poderia ser definida como o enfraquecimento das estruturas estatais e do poder do Estado (Beck, 2002).

A globalização é um fenômeno que vem mudando a vida dos seres humanos. Não é produzida de forma isolada, mas sim como uma série complexa de processos que podem ser contraditórios e às vezes antiéticos (Giddens, 2000:25). Por outro lado, ela vem gerando um *desenvolvimento geográfico desigual*, reformulando assim tanto a teoria como a política. (Harvey, 2006).

A globalização ao debilitar alguns Estados como núcleo central do poder incentiva o que podemos chamar transferência de poder e de influência. No cenário globalizado aparecem novos atores, que podem ter um papel importante na arena internacional, entre eles os movimentos sociais. Esta redistribuição de poder nos situa no âmbito político-institucional, que junto com a influência da política econômica dos países desenvolvidos e do mercado financeiro internacional nos ajuda a entender o que significa a globalização neoliberal e o surgimento do FSM. A globalização neoliberal afeta o sistema mundial estabelecendo relações hegemônicas de alguns atores sobre outros.

O neoliberalismo surgiu depois da Segunda Guerra Mundial, como resposta ao Estado intervencionista e de bem-estar na América do Norte e Europa. Buscava estabelecer outro tipo de capitalismo, sem regras. A partir desta base, foram implantadas políticas de altas taxas de juros, via livre para os fluxos financeiros, redução dos impostos para os sujeitos com salários mais altos; gerando altas taxas de desemprego, um amplo programa de privatizações e o desmantelamento de alguns sindicatos. Mas o que teve grande impacto foi a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo em matéria ideológica influenciando tanto governos de direita como da social-democracia europeia que incorporaram em seus programas ideários e iniciativas neoliberais.

Anderson (2003:192) reflete sobre o neoliberalismo dizendo:

“Economicamente o neoliberalismo fracassou. Não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, pelo contrário, conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, ainda que não tão desestatizadas como houvesse sido proposto. Política e ideologicamente, conseguiu um grau de êxito jamais sonhado pelos seus fundadores, disseminando a simples idéia de que não existe alternativa para seus princípios e que todos, partidários ou opositores, tem que adaptar-se as suas normas”.

O argumento central nos mostra que não existiam alternativas ou saídas conduzindo-nos a idéia de pensamento único ou política única (Borón, 1999).

Seguindo a lógica do “único”, colocamos em evidência o conceito de globalização hegemônica dentro da análise que fazemos sobre globalização. Este tipo de globalização poderia ser entendido como globalização neoliberal exercida de forma hegemônica sob as regras dos Estados Unidos. Esta passagem da hegemonia inglesa para a norte-americana e do capital industrial ao capital financeiro é um dos aspectos que mais marcam a história do capitalismo do século XX. Como contraponto à globalização hegemônica, surge outro conceito, o da globalização contra-hegemônica. A partir do FSM foi sendo construída gradualmente uma globalização alternativa á globalização neoliberal, uma globalização contra-hegemônica desde os movimentos sociais. Esta globalização está intrinsecamente relacionada à idéia de utopia como nos expõe Sousa Santos (2002:57):

“Globalização contra-hegemônica seria a articulação transnacional dos movimentos, associações e organizações que defendem os interesses e grupos subalternos ou marginalizados pelo capitalismo global. A globalização contra-hegemônica é fundamental para organizar e disseminar estratégias, políticas eficazes, criar alternativas ao livre comércio como às iniciativas de comércio justo, e garantir o acesso das ONG’s dos países periféricos ao conhecimento teórico

e as redes políticas onde emergem as políticas hegemônicas que afetam a estes países”.

Os impactos negativos da globalização neoliberal e sua repercussão na agenda dos movimentos sociais mostram a multidimensionalidade deste fenômeno histórico nas mais variadas dimensões: econômica, sócio-cultural, de informação, tecnológica, institucional e política. Mas a análise da globalização parte de um fenômeno caracterizado como predominantemente econômico e caracterizado pela aceleração dos fluxos financeiros. A crescente rapidez dos fluxos financeiros provoca a dependência cada vez maior dos Estados, das empresas e dos indivíduos frente aos movimentos de capital. A globalização seria a expressão máxima das “forças do mercado”, onde o fenômeno da liberalização impulsiona a globalização (Chesnais, 1996).

O termo *globalização* não é neutro e está presente nos discursos políticos e econômicos. Os fatores econômicos se apresentam como a variável principal, ficando o poder político refém da economia onde a expressão máxima se traduz na subordinação de alguns Estados às forças do capital, das empresas transnacionais e dos mercados financeiros, a erosão global da autoridade dos estados nacionais e uma perda geral da confiança nas instituições hierárquicas (Beck, 2002). Alguns Estados, para sustentar suas economias nacionais, utilizam o sistema global para se reforçar e subordinar outros Estados, na relação centro-periferia ou Norte e Sul. Poderíamos dizer que o sistema mundial atual existe por haver existido na Europa um vínculo entre os Estados e as economias nacionais e onde a globalização seria o processo e o resultado de uma concorrência secular entre estes Estados/economias nacionais (Fiori, 2003).

Se bem é certo que a globalização neoliberal enfraqueceu alguns Estados, também é certo que em alguns países estamos observando processos inversos de reestatização de algumas empresas públicas e aumento do papel do Estado na concepção de políticas públicas. Este é o caso de alguns países da América Latina. Depois da década perdida e das recomendações de países do Norte Global e das agên-

cias internacionais, a América Latina vem experimentando uma reorientação de suas políticas e resgatando o papel do Estado na política de mercado e em relação ao capital privado. Com a possibilidade de um retorno do papel protagonista do Estado seria importante analisar como se situam os atores sociais nesta nova correlação de forças.

A recuperação do papel do Estado está começando a abrir o debate na América Latina sobre a necessidade de definição de uma agenda pós-neoliberal para o continente e a implantação de políticas que reforcem a globalização contra-hegemônica. Podemos constatar esta mudança ao ver o Sul Global fazendo alguns movimentos importantes para mudar a lógica deste modelo de globalização, mas ainda não conseguindo avançar na democratização dos organismos e agências internacionais. A recuperação do Estado é importante para a recuperação da política, um Estado forte e democrático, com um modelo de globalização mais justa e humana seria a base para uma mudança de modelo que deveria levar em consideração os saberes populares e as agendas dos movimentos sociais.

A globalização que está pautada vem influenciando em aspectos como a vida dos seres humanos e a sua maneira de organizar-se em sociedade. A forma com que os indivíduos exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações pode dar-se de forma isolada, atendendo o seu próprio bem-estar, ou como outros que querem atuar e influenciar na sociedade em que vivem, priorizando o coletivo e buscando o bem-estar.

No contexto da globalização neoliberal onde a lógica da competitividade é mostrada como um valor, alguns elementos são o resultado das transformações que vem acontecendo em alguns países do globo como: a flexibilidade laboral, a exclusão social e o aumento da pobreza, a precariedade da educação e da brecha digital, que tem impacto social e cultural em uma sociedade complexa e globalizada.

Por outro lado, existem atores se importam pelas carências da política para resolver os conflitos e que se preocupam com a inércia de alguns

governos, que não minimizam os efeitos nocivos da globalização. Alguns movimentos sociais criam novos paradigmas que atenuam os efeitos perversos do neoliberalismo, através de novas esperanças e alternativas a este modelo. Poderíamos dizer que com as experiências de radicalização da democracia e de inclusão social os atores sociais buscam novas formas de influir na política. A inovação consistiria no aumento da consciência de que é necessário ampliar a esfera pública política, através da multiplicação de experiências de democracia participativa, da inserção dos atores sociais excluídos e da criação de canais de diálogo entre os saberes populares intrínsecos nas lutas e nas práticas do cotidiano dos movimentos sociais. Esta ampliação da esfera pública iria além de uma idéia de rede de comunicação de conteúdos, da tomada de posições e opiniões (Habermas, 1997). Frente a outros atores, ela poderia constituir um *lócus* de aprendizado mútuo e de tomada de consciência das necessidades dos movimentos sociais, de como reforçar suas agendas internas e de como exercer influência em temas públicos de caráter interno ou internacional.

Este aprendizado mútuo dos movimentos sociais no plano internacional tem um caráter não só de emancipação social, mas também de uma preocupação pela diversidade cultural e pela radicalização da democracia. Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar elementos culturais dessa mesma sociedade (Sousa Santos e Avritzer, 2009: 52). Partindo dos elementos culturais é que a troca de saberes se faz mais complexa e ao mesmo tempo mais desafiante. A diversidade cultural constitui um elemento central ao trabalhar com movimentos sociais internacionalizados, a diferença aparece como um recurso, como uma riqueza, como elemento essencial para confrontar diferentes visões, perspectivas e significados.

É neste contexto de reinvenção que surge certa inquietude de parte dos movimentos sociais em atuar no cenário global. Esta multiplicidade de atores, que muitas vezes se articulam em redes, demonstra que a elaboração de políticas é algo cada vez mais complexo no mundo em que vivemos. Com o surgimento do FSM, como espaço

de articulação de movimentos, organizações sociais e redes, se questiona se seria o FSM um novo ator político para democratização do sistema internacional. Por outro lado seria necessário verificar se os movimentos sociais que participam dele estão capacitados para atuar com outros movimentos em suas agendas locais e globais.

Os movimentos sociais estão dentro do que chamamos de sociedade civil, mas este conceito não é monolítico e sim abstrato e de difícil definição. O termo sociedade civil poderia ser considerado como a esfera não regulada pelo Estado ou serviria para delimitar a extensão da ação do Estado havendo uma grande dicotomia entre Estado e sociedade civil (Bobbio, 2000).

Assim como o conceito de cidadania, o conceito de sociedade civil tem um sentido de disputa. Esta disputa pode ser demonstrada nas ruas através de protestos e manifestações ou nos canais de participação e de interlocução com o governo. Os movimentos sociais vêm demonstrando que sua história está pautada na luta por novos direitos de cidadania, que contemplaria tanto o direito a igualdade como o direito a diferença (Dagnino, 1994).

Por outro lado os ciclos de confronto estão presentes na vida dos movimentos sociais transnacionais. Os movimentos transnacionais poderiam ser entendidos como: "interações contenciosas sustentadas com opositores - nacionais ou não nacionais- através de redes de desafiantes organizados e que ultrapassam fronteiras nacionais" (Tarrow, 2009: 231). Estas ações coletivas podem ser sustentadas ou temporárias e buscar somente a difusão das suas ações ou avançar no intercâmbio político. Os confrontos transnacionais acompanham a dinâmica de que a economia mundial rapidamente se globaliza e que isto vem acelerando a formação de uma sociedade civil transnacional. A sociedade civil transnacional conta com outro elemento na sua formação que são os elementos sociais e culturais que vão além da experiência e transcendem a própria subjetividade.

As mudanças no sistema internacional fizeram com que alguns internacionalistas classificassem os atores não estatais em quatro categorias: as ONG's, as multinacionais, os grupos diversos da sociedade civil e a opinião pública internacional (Percequillo, 2004). Com isto poderíamos dizer que os movimentos sociais poderiam estar nestes grupos diversos da sociedade civil e ser considerados como novos atores das relações internacionais.

### **Os novos atores das relações internacionais**

Como vimos anteriormente o fenômeno da globalização neoliberal vem debilitando a política nos leva a repensar formas de recriar um espaço político e uma nova ordem internacional que inclua os novos atores, além do Estado e que fortaleça o valor do coletivo frente ao individual.

A banalização da esfera pública e a impotência da política em captar as demandas vindas da sociedade faz refletir sobre a necessidade de recriar a política fortalecendo-a de forma profunda. É na esfera pública que se luta por influência, pois ela se forma nessa esfera (Habermas, 1997).

Pensamos que seria necessário fortalecer a política, assim como reconhecer as suas ausências. Em primeiro lugar é importante analisar que o contexto atual é de crise financeira e política onde existe um enfraquecimento da soberania de alguns Estados frente às demandas do capital transnacional. Em segundo lugar ver quais são as alternativas possíveis para uma redemocratização da esfera pública, com a inclusão de novos atores.

Depois do auge da globalização neoliberal onde os agentes econômico-financeiros viam facilidades para o livre fluxo de capitais, a fragmentação da capacidade de governo estava relacionada com a ideia de que o Estado deveria compartilhar decisões com outros atores subnacionais ou supranacionais. As novas interdependências globais puseram em xeque a capacidade centralista do Estado de controlar os

processos de transformação global. Neste complexo panorama outros atores buscaram um espaço para fazer parte deste jogo.

A *governance* passou a ser considerada um elemento fundamental nesta articulação e também na formulação e execução de políticas públicas. Na literatura alguns autores vêm conceituando o sentido da palavra *governance* e vinculando-a as diversas áreas onde esta possa ter incidência. Alguns a explicam como uma forma em que as sociedades adotam ou põem em prática as decisões coletivas relativas à regulação dos problemas sociais (Morata, 2004), ou como governar em processo de coordenação de múltiplos jogadores (Kohler-Koch, 2004) ou, ainda, o fenômeno onde a hierarquia foi substituída por redes horizontais e verticais de organizações de todo tipo (Keating, 2004).

O conceito de *governance* serve para desconstruir fenômenos, conceitos e teorias que observam a elaboração das políticas públicas como a ação exclusiva dos governos centrais através de um processo racional e hierarquizado (*top-down*). Esta concepção de *policy-making* teve um forte componente legal-racional e não levou em consideração a existência de outros atores que sem serem os protagonistas jurídicos das políticas, se veem afetados pelas mesmas. Incorporar estes atores significa que as instituições subnacionais, a sociedade civil organizada ou os cidadãos em geral vão ter um papel no desenho e na implementação das políticas. A crise do Estado-Nação, em alguns países, deixou ainda mais visível o papel dos novos atores no contexto internacional.

A partir do ano 2000 começa a se configurar uma mudança na geopolítica mundial. Esta mudança poderia ser vista sob duas perspectivas: a dos países desenvolvidos e a dos em vias de desenvolvimento. Em relação aos países centrais do capitalismo houve uma retomada mais enérgica por parte dos Estados devida a Crise Financeira Mundial de 2008, onde alguns destes países viram a necessidade urgente de regular o mercado financeiro globalizado. As consequências da política neoliberal e a grande crise se somaram a *realpolitik*, fazendo ressurgir a figura do Estado intervencionista.

Em relação aos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, houve a retomada do Estado devido a uma reconfiguração política do continente, onde alguns deles vêm trabalhando questões como a refundação do Estado colocando na pauta a questão da pluri-nacionalidade, das novas etnias e dos excluídos. Foi também neste continente, considerado como um dos mais desiguais do mundo, que a fome e o combate à pobreza apareceram como um tema a ser trabalhado na agenda mundial pelos organismos multilaterais. O reforço do papel do Estado, nestes países se dá a partir de outro paradigma, talvez mais invisível frente aos países dominantes. A retomada do multilateralismo, a interlocução com outros atores e a cooperação sul-sul aparecem como algumas das estratégias para o reposicionamento e a participação dos países periféricos no sistema mundial.

Em particular, é importante ressaltar que tais agendas difundidas desde as demandas da consolidação das experiências democráticas na América Latina, tem sua centralidade no Estado nacional.

A crise financeira de 2008 nos países centrais do capitalismo alterou o tabuleiro dos *players*, colocando em novas posições tanto dos Estados centrais da experiência histórica da moderna sociedade democrática de mercado e suas áreas de influência imediatas, como das chamadas potências emergentes. Estas tiveram seu processo de inserção na economia contemporânea, resguardados da grande turbulência de 2008.

Com a grande turbulência que vive o mundo em crise, emergem com mais força as demandas e protestos dos movimentos sociais. Desde 2008 até o presente momento já vimos manifestações em todo mundo de movimentos sociais e grupos que buscam ser escutados e participar da formulação de políticas que os afetam. São inúmeras as manifestações ocorridas nestes últimos anos aparecendo movimentos sociais novos com novas demandas frente à crise internacional e ao sistema político como: os Indignados na Espanha que vem ocupando diversas praças nas cidades espanholas, o *Occupy Wall Street*

que se manifesta no coração do centro financeiro internacional e os movimentos de diversos países árabes, os chamados da primavera árabe, que buscam democracia em seus países.

Estes movimentos são os mais emblemáticos e fazem ecoar suas vozes junto a outras manifestações de cidadãos que vêm contestando o sistema regional e internacional como os gregos.

No marco deste debate, inclusive dos processos transnacionais o Estado está cedendo paulatinamente parte de suas competências a outros níveis de governo, como o supranacional, no caso da União Europeia. O Estado ao deixar de ser o ator central põe em evidência a própria natureza dos organismos internacionais, principalmente das Nações Unidas. Frente a isto é necessário pensar a política desde uma nova composição institucional manifestando a necessidade de: "Repensar a natureza, a forma e o conteúdo da política democrática frente ao complexo entrecruzamento de relações e processos locais, nacionais, regionais e globais." (Valencia, 2000: 55).

A complexidade deste cenário alerta para a necessidade de revisitar as teorias das relações internacionais. Os movimentos sociais como atores do sistema internacional exercem influência na opinião pública internacional e nacional e podem tensionar para reverter o sistema político de seus países e ao mesmo tempo sensibilizar os organismos internacionais sobre as suas demandas.

A teoria realista é a corrente dominante nas relações internacionais e está vinculada a relação de poder, de conflito, de competitividade e de ambição nas relações humanas e nas relações de poder. O Estado é reconhecido como soberano, único e autônomo e possui elementos que o constituem como território, governo, autonomia e soberania estatal, desde o Tratado de Westfália de 1648. Com o surgimento do neorealismo os Estados não só atuam em nome dos interesses nacionais e das relações de poder, mas também o que podem chegar a perder ou a ganhar com estas relações, estabelecendo um paralelismo entre as relações internacionais e o sistema de mercado.

O Liberalismo, ainda que considere o Estado como ator central, reconhece que este não é o único. Keohane e Nye (1997) ao ilustrar a diferença entre as relações interestatais, transnacionais e transgovernamentais em um mundo interdependente mostram que existe um fortalecimento do papel de outros atores, que poderiam estar na esfera das relações internacionais. Assim na análise das relações internacionais incorporam-se outros atores não estatais como as ONG's, as instituições e os organismos multilaterais e a opinião pública internacional. Não só o tema do papel dos atores é importante nesta teoria, como também a ampliação da agenda temática a âmbitos como os direitos humanos, a democracia, o meio ambiente, a pobreza, etc. Assume uma realidade marcada pela interdependência, a maior fluidez nas relações e uma mais rápida conexão entre fluxos de capitais, tecnologias, transportes, a circulação de bens e pessoas. A centralidade do ator estatal como protagonista das relações internacionais é permeada por uma maior presença dos organismos globais, onde as fronteiras e os territórios estão cada vez mais conectados.

Ainda que sem tantos adeptos e estando a margem da dicotomia realismo-liberalismo a teoria crítica expõe elementos importantes para compensar a incorporação de outros atores no sistema internacional ampliando o leque de temas como a hegemonia, a emancipação, a desigualdade, o Estado como ator central, o meio ambiente, o conceito de sociedade civil global, todos eles fundamentais para a agenda dos movimentos sociais transnacionais. A questão da hegemonia, abordada por Gramsci e o resgate do marxismo faz com que o eixo da teoria crítica se contraponha ao realismo. Além disto, alguns fatores são importantes na abordagem desta teoria como o reconhecimento dos limites da razão e complexidade das relações sociais, da perspectiva teoria-ação no sentido de compreender os fenômenos sociais que são dinâmicos e que não podem estar desconectados da realidade.

Uma das abordagens mais importantes de Gramsci para os movimentos sociais transnacionais é a relação entre Estado e sociedade civil e a dimensão vertical das relações internacionais (Nogueira e Messari, 2005). Gramsci mantém a diferença entre Estado e sociedade civil,

mas desloca a segunda da base material para a esfera superestrutural e dela faz o lugar do poder ideológico distinto do poder político estritamente entendido e dos processos de legitimação da classe dominante. A diferença entre dominantes e dominados, opressores e oprimidos continua perpetuando-se não só na política interna dos países, mas também na relação entre eles. A atuação dos movimentos sociais no cenário internacional ilumina estas diferenças e ressalta as desigualdades sociais, políticas e econômicas sofridas pela cidadania. Além disto, é necessário abordar a questão da emancipação dos seres humanos as estruturas de dominação, indo além do realismo e marxismo e colocando elementos trabalhados por Kant no centro do debate como a valorização dos princípios éticos comuns para superação dos conflitos. Esta ética poderia ser exposta através do diálogo entre os atores. Linklater (1996) expõe a necessidade de que este diálogo seja global para reduzir injustiças e desigualdades resultantes da estrutura do sistema internacional.

Os elementos expostos pela teoria crítica sustentariam o porquê da atuação dos movimentos sociais no cenário internacional e a necessidade de que estes sejam escutados.

A influência de uma nova sociedade internacional e cosmopolita no contexto internacional se traduz no que chamamos de governança global. A governança tem como paradigma central a elaboração de políticas públicas que impliquem diversos atores além do Estado e que podem relacionar-se constantemente com outras esferas. A governança serviria como uma modalidade de coordenação desligada da existência de qualquer tipo de estrutura política de controle. Alguns autores utilizam o conceito de governança global para justificar a posição da sociedade civil como ator do sistema internacional. Held y McGrew (2004) descrevem a amplitude do conceito através do interrogante sobre se a governança global poderia marcar uma nova ordem global. Trataria de ampliar o panorama, assumindo que a arquitetura institucional e a governança global existem em um sistema multilateral que contempla a esfera supraestatal (sistema ONU), a regional (União Européia, MERCOSUL, etc.) e as subestatais (asso-

ciações de cidades e de regiões). Se pensamos em uma arquitetura complexa de atores que fazem parte de uma nova ordem mundial, aparecem neste cenário problemas de coordenação internacional:

*"En las relaciones internacionales, los actores y los socios de la negociación son los Estados que están en relación de interdependencia estratégica. El enfoque de las relaciones internacionales asume que los Estados nacionales son los actores más importantes de la escena global. Esta perspectiva es engañosa si se observan con mayor atención las cuestiones de governance que se presentan en el ámbito global"* (Mayntz,1998: 7).

Seguindo esta linha de raciocínio vemos que a governança transnacional corresponderia a uma nova etapa nas relações internacionais onde apareceriam novos atores considerados legítimos para atuar neste âmbito. A governança em uma dimensão global surge em um momento onde a cooperação transfronteiriça se acentua, com a permeabilidade das fronteiras em vários níveis territoriais criando proximidades e novos espaços. O poder de governar e estabelecer relações internacionais, que são monopólios do Estado poderiam ser compartilhados com os novos atores. A criação de canais de participação e diálogo por parte do Estado com a sociedade civil em temas diplomáticos poderia incentivar uma maior democratização das relações internacionais.

A necessidade de mudança se deve a crise sistêmica que estamos vivendo. A crise nos países desenvolvidos onde as políticas de bem-estar estavam consolidadas estão passando por revisão, ajustes e uma reconfiguração na relação entre Estado e mercado. Os países da América Latina, África e Ásia tem muito a contribuir em termos de criação de canais de diálogo entre poder público e sociedade civil para buscar soluções criativas a problemas como a fome e a prestação dos serviços básicos. Os países da América Latina estão tentando criar políticas alternativas onde o Estado tem um papel regulador e estabelecendo cooperação com outros países do sul como os países do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e o agrupamento de países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). A presença destes Estados

no centro de debate internacional é importante para a recuperação da política e do multilateralismo. Um Estado mais democrático, com um novo modelo de globalização mais justa e humana poderia ser a base para um sistema internacional mais harmônico. Partimos de uma abordagem de relações internacionais éticas e democráticas, capaz de incluir os novos atores.

## **Conclusões**

Pensar em outros atores para integrar o cenário internacional põe em evidência o papel do Estado, como sujeito de direito internacional público e ator legítimo para atuar na esfera internacional e celebrar tratados internacionais. Os Estados algumas vezes adotam políticas internacionais que contrariam a opinião pública e não convergem com as pautas dos movimentos sociais.

Estabelecer canais de participação sobre a política internacional e ceder espaço a outros atores vem gerando resistência por parte de alguns Estados, que defendem que poderia ocorrer uma fragmentação da política externa e divergências dentro do próprio Estado debilitando sua estratégia internacional. Este argumento pode ser contrastado com outra posição na qual as práticas democráticas na formulação das políticas públicas têm um desdobramento histórico construtivo, criando cumplicidade, horizontalidade e relações mais democráticas e participativas.

Apesar dos limites legais os novos atores atuam de fato no cenário global e são capazes de exercer influência no conjunto do sistema. Esta influência ainda é estabelecida de forma pontual e dispersa. Pontual, pois está ligada a determinados fenômenos que estimulam a mobilização dos movimentos sociais, dispersa porque algumas vezes não existem interlocutores definidos por parte dos movimentos sociais, dificultando a interlocução com o Estado. A diversidade de pautas e de dinâmicas dos movimentos sociais é outro elemento importante a considerar no estabelecimento de canais de interlocução com estes atores, pois muitas destas pautas nos movimentos transnacionais convergem com a política de Estado.

O que podemos notar é que os movimentos sociais de caráter transnacional vêm se multiplicando e criando espaços para a convergência de suas agendas, seja através do Fórum Social Mundial ou de campanhas, protestos e manifestações pontuais. Por outro lado as instituições apresentam resistência ao trabalhar com estes atores, principalmente em alguns temas, como os considerados de *high politics* que muitas vezes são segredos de Estado.

Apesar de muitas divergências alguns Estados e movimentos sociais transnacionais estabelecem canais de diálogo na formulação de resoluções e elaboração da política externa, principalmente em temas de *soft power* como a cooperação técnica internacional, nos temas relacionados a fome e pobreza ou ainda nas questões ambientais. As mobilizações da sociedade civil internacional a favor da paz é outro elemento a considerar. Como exemplo temos as grandes manifestações ocorridas no mundo contra a guerra do Iraque, estas mobilizações que ocorreram em diversas cidades do planeta influenciaram a opinião pública internacional e a atuação de alguns Estados e de organismos internacionais.

Por outro lado, os organismos internacionais estabelecem canais de diálogos com a sociedade civil. Algumas agências da ONU estabelecem órgãos consultivos com a participação da sociedade civil e criam estratégias conjuntas para cumprir algumas políticas e metas como no caso do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, nas campanhas da ONU-Habitat ou ainda na Reforma da ONU que não passam somente pela reforma do Conselho de Segurança e sim por reforçar ainda mais a articulação com a sociedade civil em temas já existentes, como a promoção e proteção dos direitos humanos, dos direitos das mulheres e de gênero e ampliar esta cooperação em problemas atuais relacionados com o meio ambiente, a saúde e a segurança. Podemos dizer que existe uma maior iniciativa por parte dos organismos internacionais, especialmente a ONU, em estabelecer diálogo com a sociedade civil. O problema é que muitas das recomendações dos organismos internacionais não têm caráter vinculante e alguns Estados desrespeitam as decisões tomadas por estes organismos, contrariando a comunidade internacional.

Por último podemos dizer que alguns caminhos estão abertos para a participação dos movimentos e organizações sociais na política internacional, principalmente na relação com os organismos internacionais. Mas caberia qualificar esta participação e fazer com que alguns Estados criem mecanismos de interlocução com os movimentos sociais para fazer com que a política externa seja apropriada por estes atores e pelo conjunto da sociedade.

### **Referências bibliográficas**

Anderson, Perry (2003), "Neoliberalismo: un balance provisorio", em Sader, Emir e Gentili, Pablo, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social*, Buenos Aires, CLACSO.

Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.

Bobbio, Norberto (2000), *Estado, Governo, Sociedade- para uma teoria geral da política*, São Paulo, Paz e Terra.

Borón, Atilio A. (1999) "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada" em Borón, Atilio A.; Gambina, Julio; Minsburg, Naum (comp.), *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Colección CLACSO – EUDEBA.

Castells, Manuel (2003), *La Era de la Información – el poder de la identidad. Volumen 2*, Madrid, Alianza Editorial.

Chesnais, François (1996), *A Mundialização do Capital*, São Paulo, Xamã.

Dagnino, Evelina (Org.) (1994), *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Ed. Brasiliense.

Fiori, José Luis (2003), "Sobre o Poder Global", Artículo para el seminario *Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millenium*, Rio de Janeiro, Novos Estudos.

Giddens, Anthony (2005), *Un mundo desbocado – los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.

Harvey, David (2006), *Espaços de Esperança*, São Paulo, Loyola.

Habermas, Jürgen (1997), *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós. Held, David y McGrew, Anthony (2004), *Governing Globalization*, Cambridge, Polity Press.

Keating, Michael (2004), "La Política Territorial y el Nuevo Regionalismo", em Morata, Francesc (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Keohane, Robert O. e Nye, Joseph (1997), *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little Brown&Co.

Kohler-Koch, Beate (2004), "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea", em Morata, Francesc (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Linklater, Andrew (1996), "The achievements of critical theory", em *International Theory: positivism and beyond*, Smith, Steve; Booth, Ken; Zalewsky, Marysia, Cambridge, Cambridge University Press.

Mayntz, Renate (1998), "New Challenges to Governance Theory", Jean Monet Chair paper 50/98, Fiesole, European University Institute.

Morata, Francesc (ed.) (2004), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*, Rio de Janeiro, Elsevier.

Percequillo, Cristina Soreanu (2004), *Introdução às Relações Internacionais. Temas, atores e visões*, Petrópolis, Vozes.

Sousa Santos, Boaventura (2002), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Sousa Santos, Boaventura e Avritzer, Leonardo (2009), "Para ampliar o cânone democrático" em Sousa Santos, Boaventura de Sousa (Org.), *Democratizar a democracia*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

Tarrow, Sidney (2009), *O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político*, Petrópolis, Ed. Vozes.

Valencia, Alberto Rocha (2000), "Gobierno y Gobernabilidad Globales", *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. VI, núm. 18, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Mayo/agosto.



# MERCOSUR en el sistema internacional: regionalismo e inter-regionalismo

**Isabel Clemente Batalla**

Recibido: 29 de octubre de 2015.

Aprobado: 15 de noviembre de 2015.

## **Introducción**

En un sistema internacional crecientemente multipolar desde los inicios del tercer milenio, los procesos de regionalización y conformación de regionalismos operan como factores de reconfiguración espacial de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, el papel de las potencias emergentes se manifiesta en la articulación de relaciones económicas, políticas y de cooperación técnica en los niveles bilateral, plurilateral y multilateral. América Latina no ha sido ajena a esos procesos.

La transición en el modelo del regionalismo latinoamericano marca la trayectoria de MERCOSUR con una renovación en la agenda y con una ampliación en el número de miembros. Un factor importante en el cambio de modelo es la mayor incidencia que cobra la dimensión social de la integración. Este factor está también en la base de otros proyectos de integración regional como el grupo Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de Pueblos (ALBA-TCP). En cambio, el caso de la Alianza del Pacífico recupera la orientación neoliberal instaurada desde el Consenso de Washington.

Las transformaciones de la economía mundial, dirigidas en forma determinante por las grandes corporaciones financieras transnacionales, trazan el marco en el cual las relaciones interregionales podrían culminar en un nuevo sistema de normas y regímenes internacionales.

Simultáneamente, los avances del inter-regionalismo siguen una dirección opuesta a la que ha seguido el bloque conosureño. En el caso del proyecto de acuerdo transatlántico, el retroceso del modelo social europeo anticipa un escenario de relación desbalanceada entre MERCOSUR y sus eventuales socios.

Este artículo examina la transición en el modelo de regionalismo, el cambio en las coordenadas de la relación inter-regional y las perspectivas de MERCOSUR en un sistema internacional en transformación. El texto está dividido en cuatro secciones además de esta introducción. La primera sección presenta un análisis de las tendencias del sistema internacional destacando las que tienen mayor importancia en una explicación del regionalismo latinoamericano. La siguiente sección aborda los procesos de cambio en los regionalismos latinoamericanos, con énfasis particular en MERCOSUR. La tercera sección analiza las diferentes modalidades de inter-regionalismo, las experiencias lideradas inicialmente por la Comunidad Económica Europea (CEE) y continuadas más tarde por la Unión Europea (UE), así como formas menos estructuradas de inter-regionalismo como las que impulsan Rusia y China en Asia. Finalmente, la cuarta sección expone algunos escenarios resultantes de las articulaciones entre regionalismo e inter-regionalismo.

### **El sistema internacional en el siglo XXI**

Desde el fin de la guerra fría se fortalecen las tendencias al cambio en la estructura del sistema internacional: la extinción del orden bipolar que dominara la política internacional hasta la década de 1990, dio paso a un equilibrio basado en la tríada formada por Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón. Sin embargo, ese equilibrio ha sido posteriormente superado con la afirmación gradual de tendencias hacia la multipolaridad y con el surgimiento de nuevos centros de poder, entre los cuales, según Celestino del Arenal, es preciso contar, además de los Estados, también a las corporaciones internacionales (Barbé, 1995: 272-274).

Contrariamente a las expectativas optimistas sobre el triunfo de la paz en la era de post-guerra fría, los conflictos adquirieron formas exacerbadas de violencia, con violación continuada de los derechos humanos, en distintas áreas del mundo: en la ex Yugoslavia durante la década de los 90, en el Medio Oriente, Centro de Asia y Norte de África desde 2001, además de varios estallidos temporarios en el Sudeste

asiático. Nuevas formas de terrorismo, cuyo momento culminante se registró con el atentado al World Trade Center de Nueva York en septiembre de 2011, han sido seguidas por la irrupción de modalidades de guerra que incluyen con total impunidad violaciones flagrantes del sistema de derechos universalmente aceptado.

La configuración del sistema internacional, consolidada en los inicios de la modernidad como un sistema de Estados, se torna crecientemente compleja en la era de la globalización, como resultado de tres factores de cambio que operan en forma interrelacionada. En primer lugar, el desarrollo de tendencias hacia la regionalización y el surgimiento de modelos diversos de regionalismo introducen la región como actor en las relaciones internacionales. La regionalización, como proceso de intensificación de la interdependencia económica, genera estructuras institucionales y dinámicas de intercambio en múltiples combinaciones intra y extra regionales.

Tanto en cuanto al diseño institucional, desde la estructura supranacional de la Unión Europea a las organizaciones de carácter intergubernamental en los bloques formados por países de Asia y América Latina, como en cuanto a los contenidos de la agenda, el desarrollo de los regionalismos revela diferentes concepciones de la relación Estado-sociedad-economía. El regionalismo como factor de cambio en el sistema internacional da origen a nuevos actores, los bloques regionales, y a procesos de interrelación entre bloques hacia la formación de grandes espacios políticos y económicos.

Un segundo factor de cambio en el sistema internacional es el surgimiento de potencias regionales con proyección global. Dos potencias emergentes en el Asia, India y China han desplegado acciones que las vinculan a contextos regionales vecinos o más o menos lejanos. A ellas se suma una ex-superpotencia de la guerra fría, Rusia, con un proyecto regional hacia la conformación de un espacio euroasiático (López i Vidal, Nasirossadat, Serra y Saingsell, 2007). Por su parte, China desarrolla una política sostenida de presencia en África: desde la creación en 2000 del Foro para la Cooperación China-África han cre-

cido en forma constante la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en África, los préstamos del China Eximbank y del China Development Bank, así como la constitución de zonas económicas especiales.

El ascenso de las potencias emergentes a un rol activo de alcance global se consolida a partir de la crisis financiera de 2008, con su incorporación a un nuevo foro, el G 20, grupo integrado por las mayores economías del mundo con el propósito de acordar medidas para la superación de la crisis económica y financiera mundial. El protagonismo ganado por estas potencias con base en el desempeño exitoso en el plano económico fortalece su posición en la distribución de poder mundial y su participación en el diseño de la gobernanza global.

La formación del grupo Brasil-Rusia-India-China-Sudáfrica (BRICS) genera otro ámbito para la articulación entre potencias emergentes y América Latina. Los objetivos de este grupo se refieren a una agenda amplia de temas que incluye sistema monetario, instituciones políticas y económicas internacionales y compromisos de gobernanza global (Bizzozero, 2011:36-38).

Finalmente, un tercer factor de cambio en el sistema internacional se origina en la tendencia a la formación de acuerdos interregionales que abarcan grandes espacios continentales y transoceánicos. En las propuestas actualmente en discusión aparece implícita una reforma sustantiva del sistema de normas y regímenes internacionales que actualmente ordenan la economía internacional. En consecuencia, el sistema multilateral confronta un desafío crucial en cuanto a su papel y su legitimidad.

### **El cambio en el modelo de regionalismo en América latina y MERCOSUR**

Los inicios del tercer milenio estuvieron marcados por una reorientación de los proyectos regionales en América Latina. Por una parte, se concluyeron, no sin dificultades, las negociaciones para acuerdos de libre comercio entre varios países latinoamericanos y Estados Unidos

(Chile, Colombia y Perú en Sudamérica y el acuerdo CAFTA-RD, el cual comprende América Central y República Dominicana). En el caso de Costa Rica fue preciso celebrar un plebiscito y una fuerte campaña gubernamental para obtener la aprobación del acuerdo. Por otra parte, un nuevo modelo de regionalismo se afirmó en MERCOSUR coincidiendo con el advenimiento de gobiernos de signo progresista.

El agotamiento del modelo de regionalismo abierto se hizo evidente en la crisis de 1998-2002. El modelo de relaciones Estado-economía-sociedad, que surgió de las recomendaciones del "Consenso de Washington", tenía como meta una economía plenamente abierta y liberada de las regulaciones estatales, en la cual la acción de las fuerzas del mercado actuaría como medio de distribución de costos y ganancias. En términos de política de integración, el regionalismo abierto significaba un viraje radical respecto de las experiencias integracionistas impulsadas por la Centro de Estudios Para América Latina (CEPAL) desde 1950: el Mercado Común Centroamericano (iniciado en 1951), Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) y el Acuerdo de Cartagena (1969), estuvieron caracterizados por un grado importante de interdependencia económica y una sólida configuración institucional (Fuentes y Villanueva, 1989). En su lugar, una integración limitada a la zona de libre comercio y con una institucionalidad mínima surgió como nuevo paradigma con MERCOSUR como su primer ejemplo.

Aunque el documento de CEPAL de 1994 lo describía como una herramienta "al servicio de la transformación productiva con equidad", el regionalismo abierto promovió, en realidad, un amplio movimiento de desmonte de sectores productivos y un aumento sostenido de las desigualdades sociales. En el Cono Sur, el papel activo del Estado en la salida de la crisis de 1998-2002, abrió el camino a la reformulación de los proyectos regionales, con la recuperación de la iniciativa estatal en la incorporación de temas de desarrollo y cohesión social en los objetivos de la integración regional.

La transición del regionalismo abierto al regionalismo posliberal (Sanahuja, 2009), estratégico (Bizzozero, 2011 a), o post-hegemónico (Riggiozzi, 2012) caracteriza la experiencia de tres bloques subregionales en América del Sur: la Alternativa Bolivariana de las Américas creada en 2004, ampliada más tarde en 2006 con la incorporación de Bolivia y de los Tratados de Comercio de los Pueblos, agrupando además de los países mencionados, a Nicaragua, a tres países miembros de CARICOM (Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua-Barbuda) y Ecuador (Giacalone, 2014); la reorientación cumplida en MERCOSUR a partir de 2003; y finalmente, la fundación de UNASUR en 2008.

Si bien existen diferencias en objetivos y organización entre estas tres experiencias, existe un patrón común que las diferencia de otras en el continente: la recuperación del liderazgo del Estado, la revalorización de los objetivos del desarrollo y el replanteamiento de la integración como estrategia para el desarrollo. Por otra parte, la dimensión social como factor de cambio en el modelo de regionalismo tiene efectos en el surgimiento de nuevos actores: las organizaciones de la sociedad civil y las unidades subnacionales ganan creciente relevancia, manifiesta en el nuevo papel de las unidades subnacionales, en el dinamismo de los gobiernos municipales y el protagonismo de Mercociudades.

En la transición hacia un nuevo modelo de regionalismo del siglo XXI, los factores del cambio responden a lógicas diversas pero convergentes. Por un lado, las demandas de fortalecimiento de las democracias por medio de la ampliación de derechos de la ciudadanía entendidos en tres dimensiones: derechos individuales y políticos, derechos económico-sociales y derechos comunitarios entre los cuales se incluyen los derechos al desarrollo, a la paz y al medio ambiente (Stuart, 2009: 108; Stuhldreher, 2012: 195-197). En ese sentido, hay un replanteamiento de la democracia sobre la base de la justicia distributiva y la participación ciudadana que trasciende la tradicional separación entre "políticos" y "ciudadanos" en beneficio de una politización más intensa de la sociedad.

Por otro lado, el proyecto regional se vincula a una voluntad de incidencia política por la cual la región se erige en actor en la escena internacional: esa cualidad, que Hettne y Söderbaum (2000) designan como "regionalidad" (*regionness*), permite explicar la fundación de UNASUR como iniciativa de integración en torno a una agenda política, de consolidación de la paz y la democracia, de construcción de infraestructura y de desarrollo energético. Esta dirección daba un nuevo impulso a anteriores mecanismos latinoamericanos para la superación de las crisis políticas regionales: la Iniciativa de Contadora, el Grupo de Río (Mallmann, 2008) y más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Rojas Aravena, 2010). En el caso de MERCOSUR, el viraje se inicia en 2003 con el Consenso de Buenos Aires (Briceño, 2013: 24).

La fundación de UNASUR es la culminación de un proceso iniciado a mediados de la década de 1990. La defensa de la democracia, como fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y como condición para la estabilidad y el desarrollo, ocupa un lugar central en la agenda de las cumbres sudamericanas. La preocupación por generar instrumentos y procedimientos para contener intentos de ruptura democrática, como los que afectaron a algunos países de la región, dio origen a la Declaración de zona de paz sudamericana (2002), la creación de un foro sudamericano de consulta y concertación política (2005), la designación de una comisión de altos funcionarios encargados de la implementación de las decisiones de las cumbres (2006) y el tratado constitutivo de UNASUR (2008).

La nueva organización emergía con objetivos de diálogo político, concertación para fortalecer la integración y la participación en el escenario internacional (Mellado, 2012:65-71). Dos objetivos directamente vinculados con políticas de desarrollo, infraestructura de comunicaciones y energía, son el centro de iniciativas específicas. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano en 2008 y el compromiso de adhesión al principio de solución pacífica de controversias en 2010, completan la definición de nuevos contenidos políticos de la integración regional, en un proceso sin precedentes en la historia de la integración latinoamericana.

El desempeño de UNASUR en la conducción de crisis regionales registra logros importantes, tanto más cuanto que la organización inter-gubernamental y la estructura minimalista en términos de recursos, no proporciona los medios de que disponen otros organismos internacionales. Cuando no había culminado todavía el proceso de organización (el tratado constitutivo de UNASUR fue aprobado el 23 de mayo de 2008), el conflicto entre Ecuador, Colombia y Venezuela, originado en la violación del territorio ecuatoriano por tropas de Colombia en combate contra fuerzas de las FARC, fue abordado inicialmente por el Grupo de Río, el cual actuó con celeridad y logró detener la escalada con un encuentro de los presidentes enfrentados. Posteriormente, la gestión de la OEA culminó en un acuerdo que reafirmaba el principio de la inviolabilidad territorial. La intervención de UNASUR comenzó en la fase siguiente de reconciliación, con acciones de mediación y diálogo entre las partes, en un proceso que concluyó en la cumbre de Bariloche del 27 de agosto de 2009.

La primera prueba por la que pasó la novel organización sudamericana fue la crisis en Bolivia en 2008. El riesgo de un desmembramiento territorial del Estado boliviano, como resultado de propuestas separatistas de movimientos autonomistas en los departamentos del oriente boliviano, fue enfrentado por UNASUR, entonces bajo la presidencia pro-témpore de Chile. La declaración aprobada en el Palacio de la Moneda el 12 de septiembre respaldaba al gobierno constitucional de Evo Morales, convocaba a los actores políticos y sociales a tomar medidas para hacer cesar las acciones de violencia y desacato al orden jurídico existente, y decidía crear una comisión abierta a todos los miembros, para acompañar los trabajos de la mesa de diálogo con los actores políticos bolivianos, a fin de encontrar vías de entendimiento hacia la solución de problemas, en el marco de la institucionalidad democrática.

La siguiente crisis que entró en la agenda de UNASUR fue el intento de golpe de Estado en Ecuador en septiembre de 2010. Dado que la presidencia pro-témpore estaba precisamente a cargo de Ecuador, los miembros de la organización se reunieron en forma extraordi-

naría en Buenos Aires y aprobaron una declaración de respaldo al presidente Correa y de condena a los intentos desestabilizadores. El texto también anunciaba las medidas previstas para casos de ruptura democrática. En la siguiente cumbre del bloque, realizada en noviembre de 2010, fue aprobado un "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia", documento que incluía el protocolo de actuación en situaciones de quiebre del orden democrático.

La reorientación del proyecto regional ha sido explicada en la literatura desde perspectivas teóricas diferentes. Desde el análisis de las relaciones internacionales, el nuevo regionalismo constituye una respuesta estratégica al desafío de desarrollar capacidades para la definición de regímenes internacionales (Bizzozero, 2011 a). José Briceño argumenta que MERCOSUR puede ser considerado "una modalidad de regionalismo estratégico" (Briceño, 2009:28) en la medida en que responde a objetivos instalados en la agenda permanente de los países miembros, inicialmente en acuerdos bilaterales y luego de la fundación del bloque, en los ámbitos institucionales cuatripartitos, superando el desafío de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esa dirección estratégica presente en el regionalismo sudamericano se hace posible por la recuperación del liderazgo del Estado, tanto en la ampliación de la agenda de la integración sub-regional como en la conducción de procesos de alcance regional. José Antonio Sanahuja identifica un énfasis nuevo en la dimensión política de la integración y en la agenda del desarrollo, que se manifiesta en la superación del modelo de regionalismo abierto y de la economía política neoliberal. Se trata así de un regionalismo post-neoliberal que se caracteriza por el retorno del Estado desarrollista y una mayor preocupación por el desarrollo social con políticas de combate a la pobreza y a la desigualdad (Sanahuja, 2009:23).

La consolidación institucional es uno de los pilares de la renovación en el regionalismo latinoamericano. Sin abandonar el modelo inter-

gubernamental que caracteriza todas las estructuras creadas en los procesos de integración en las Américas, el desarrollo de nuevas instituciones acompaña la reafirmación del rol del Estado en la política de integración.

En MERCOSUR, el cambio principal radica en la ampliación de la agenda que deja de estar restringida a los problemas comerciales para incorporar temas de democracia, inclusión social y cooperación para el desarrollo, y la ampliación territorial, con el ingreso de Venezuela y las solicitudes de países, hasta ahora asociados, para pasar a la condición de miembros plenos. Desde el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (1998) refrendado por los cuatro socios plenos y dos miembros asociados, Bolivia y Chile, al Protocolo de Montevideo, también llamado Protocolo de Ushuaia II (2011), firmado también por Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de los firmantes del anterior protocolo, se establecen los procedimientos de acción conjunta ante rupturas o amenazas de ruptura del orden democrático (Bogoslavsky y Maffei, 2015). El Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (2002), y posteriores decisiones del Consejo del Mercado Común, establecieron el marco normativo del Tribunal Permanente de Revisión (Cienfuegos, 2012: 126). La creación del Parlamento del MERCOSUR en 2006, y el cargo del Alto Representante General del MERCOSUR completan un diseño institucional que responde a nuevos desafíos de la política de integración. La creación de los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2006 y del Instituto Social del MERCOSUR para llevar a cabo el Plan Estratégico de Acción Social, es indicativa del cambio en las prioridades a favor de la cooperación para el desarrollo, la participación social y la construcción de ciudadanía.

Los problemas pendientes son muchos: estos incluyen la internalización de la normativa, la postergación de los compromisos de la Unión Aduanera con los costos que ello implica para la unidad de acción de MERCOSUR en las negociaciones con otras partes, la implementación del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, el cual implica una política de libre circulación e igualdad en el acceso a los derechos sociales,

culturales y económicos y la consolidación de organismos como el Parlamento del MERCOSUR y el Alto Representante General del MERCOSUR (Gajate, 2015:281-297).

Pero el regionalismo post-neoliberal no puede ser explicado únicamente por la recuperación del papel del Estado: un componente realmente nuevo en el regionalismo del tercer milenio es el ingreso de los actores sociales a la discusión sobre los proyectos de integración y la incorporación de la dimensión social a la formación de la agenda regional. Se trata de un conjunto muy diverso de actores que incluye sindicatos, asociaciones culturales, movimientos sociales y organizaciones de pueblos originarios.

El caso de ALBA-TCP es claramente un modelo alternativo al regionalismo abierto. El bloque formado por Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador tuvo desde sus inicios un proyecto de integración según el cual la agenda de la inclusión social es condicionante de la democracia y la dirección económica. La importancia asignada a los espacios de participación social es consistente con el modelo de democracia participativa. El desarrollo endógeno y las políticas de bienestar social se sustentan en principios de solidaridad y complementariedades y se implementan con medidas redistributivas. Riggiozzi (2012) destaca el desarrollo de redes de cooperación en políticas de salud, educación y vivienda en el marco de proyectos dirigidos por el Estado.

En el caso de MERCOSUR, el papel de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, fundada en 1986, fue muy activo desde los inicios del bloque. La mayor importancia de la dimensión social se manifiesta en el marco institucional con la creación de organismos y comisiones de trabajo: Foro Consultivo Económico y Social (1994), Grupo de Crecimiento del Empleo (1997), Comisión Socio-laboral (1999), Instituto Social del MERCOSUR, Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social (2008) y Unidad de Apoyo a la Participación Social (2010). A partir de 2005, se instituyó la realización de Cumbres Sociales del MERCOSUR paralelamente a las reuniones del Consejo del Mercado Común (Mellado, 2014:205-206). Con el establecimiento

to en 2006 del programa "Somos M MERCOSUR" se abrió un espacio para la intervención de las organizaciones sociales en la formación de la agenda social y cultural: problemas de empleo, regímenes laborales, educación, vivienda, salud, género y diversidad cultural fueron centro de propuestas aunque su implementación ha sido limitada.

Junto al papel de los organismos de MERCOSUR, es necesario destacar el rol que cumplió Mercociudades en la introducción de la agenda social en el proceso de integración: a partir de su creación en 1995 como una red de ciudades, Mercociudades contribuyó a visibilizar algunos problemas del desarrollo productivo, los desequilibrios en el desarrollo territorial y la necesidad de creación de infraestructura (Chasqueti 2003).

El cambio en el modelo de los regionalismos ha sido objeto de debate: los defensores de la integración limitada a la agenda comercial reclaman el regreso a un formato de zona de libre comercio. En términos de inserción internacional, un argumento que tiene mucho predicamento entre los críticos del regionalismo sostiene que la "inserción en el mundo" es un objetivo superior a la "inserción en la región". El incumplimiento de normativas y acuerdos regionales de integración alienta discursos pesimistas y propuestas de reformulación del regionalismo.

En una dirección diferente a la del proceso analizado en esta sección, la Alianza del Pacífico emerge como una propuesta de reafirmación del regionalismo abierto. Por iniciativa del gobierno de Perú en 2006, y luego de varios encuentros en los años siguientes, el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano fue creado en la cumbre presidencial de octubre de 2008 (Briceño 2010). Fueron miembros fundadores México, Colombia, Perú y Chile pero quedó abierta la opción para nuevos integrantes que cumplieran con la condición de tener previamente firmados acuerdos bilaterales de comercio con todos los integrantes. En octubre de 2011, el grupo tomó su denominación actual.

Los objetivos de la Alianza del Pacífico tienen como prioridad la búsqueda de acuerdos preferenciales con países del Asia Pacífico. La agenda es predominantemente comercial: comercio de bienes y servicios, competencia, homologación tributaria, cooperación económica y técnica para la competitividad, e incluye temas en debate en las negociaciones multilaterales e interregionales: compras gubernamentales, normas de propiedad intelectual y protección de inversiones.

### **Inter-regionalismo**

En el contexto del sistema global, el concepto de inter-regionalismo describe la formación de asociaciones basadas en acuerdos que involucran países y bloques de países en la configuración de espacios geo-económicos con alcances diferentes. Siguiendo la conceptualización elaborada por Hänggi (2000) es posible diferenciar varios tipos de inter-regionalismo: desde el caso del inter-regionalismo que Hänggi llama "puro" o "profundo" el cual corresponde a la relación entre dos regiones plenamente integradas, a formas menos estructuradas de relaciones entre países y bloques de países o los casos "híbridos" que consisten en las relaciones entre una región plenamente integrada y un país o grupo de países.

Las primeras experiencias de inter-regionalismo coinciden con el avance de la integración europea. El papel de "federador externo" de Europa en el impulso a procesos de integración regional en varias áreas del mundo, se manifiesta también como primer motor del inter-regionalismo, con iniciativas de asociación entre bloques de países.

Dentro de la modalidad de inter-regionalismo "puro" o "profundo", el primer ejemplo de la proyección de la integración europea y su modelo de gobernanza a otras áreas del mundo se encuentra en el acuerdo entre la Comunidad Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Los contactos se iniciaron en 1979, pero sólo fueron formalizados con la firma del acuerdo de cooperación EC-ASEAN de 1980. Por otra parte, como señalan Börzel y Risse (2009:13), no fueron las preocupaciones por construir una integración de mercados o las restricciones a la soberanía nacional los factores que motivaron a los miembros de ASEAN a buscar la aproximación con la Comunidad Europea, sino intereses de seguridad y preocupaciones por contener posibles amenazas externas y garantizar la estabilidad política en el área. Siendo ASEAN en sus orígenes una "comunidad de seguridad" en el sentido de Karl Deutsch (1957) y considerando los desafíos presentes en la región, sus prioridades en la relación con la UE se vinculaban a una agenda de defensa. Sin embargo, ASEAN incorporó en gran medida el diseño institucional de la UE y un sistema de normas y derechos según principios similares a los europeos. En el ámbito de la cooperación económica, ASEAN no ha mostrado interés en un acuerdo interregional de libre comercio, en tanto que el comercio intrazona creció desde el 25% en 1990 al 40% en 2005 (Baldwin y Carpenter 2009). En cambio, el diálogo político y la cooperación en varias áreas de políticas han contribuido a la difusión de la concepción europea de integración regional, aun cuando los temas de democracia y derechos humanos han sido excluidos de la agenda de las reuniones de ASEM, foro informal para el diálogo de región a región establecido en 1996, así como de las reuniones del foro regional de ASEAN (Börzel y Risse, 2009: 14).

También las relaciones entre la Comunidad Europea y los bloques de integración de América Latina se inician tempranamente: un primer acuerdo marco de cooperación económica, que abarcaba temas de comercio, desarrollo, respeto por los derechos humanos, democracia y Estado de derecho, fue firmado entre la CEE y el Pacto Andino en 1983. Este acuerdo fue ampliado una década más tarde para incluir objetivos de desarrollo rural integrado, desarrollo social e integración regional. Con la reformulación del Pacto Andino como Comunidad Andina de Naciones, un nuevo acuerdo marco que sólo se focalizaba en diálogo político y cooperación, sin incluir asuntos comerciales, reemplazó en 2003 los acuerdos anteriores.

Las relaciones entre la Comunidad Europea, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM) siguieron lineamientos similares a los de la relación con el Pacto Andino.

Un componente sustantivo en las relaciones interregionales anteriores a la fundación de la UE fue el diálogo político, inicialmente con el Proceso de San José que involucraba a los países centroamericanos y caribeños y luego, con el Grupo de Río, desde su fundación en 1989, como ámbito de concertación (Sanahuja, José, 2004).

En la década de los 90, a la continuidad de los acuerdos anteriores, se sumó el Acuerdo Marco para una asociación UE-MERCOSUR en 1995. Formalmente iniciadas en 1999, las negociaciones interregionales han atravesado por fases de intensa reactivación y largos periodos de estancamiento (Caetano et al, 2010: 204-208). Mientras la cooperación para el desarrollo institucional del MERCOSUR tuvo avances importantes desde la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional de 1992, las negociaciones del capítulo comercial, que constituía el núcleo central del Acuerdo Marco de 1995, se enfrentaron a bloqueos surgidos de la incompatibilidad de intereses en dos ámbitos principales: comercio de bienes y comercio de servicios. Por otra parte, la ampliación de la Unión Europea, que pasó de 15 a 28 miembros, introdujo nuevas prioridades en la agenda europea. El consenso de todas las partes en cuanto a postergar las discusiones sobre los temas comerciales, hasta el logro de un acuerdo en el marco de la Ronda de Doha de la OMC, terminó por dejar en suspenso todo avance en esa temática.

Entre las experiencias de relación interregional que podrían ser descritas como "híbridos", según la categoría acuñada por Hänggi, aplicable a las relaciones entre una región plenamente integrada y Estados nacionales, se incluyen varios acuerdos bilaterales firmados por la UE. En el caso de México, el acuerdo de Libre Comercio fue firmado el 1° de octubre de 2000 e incluye también un mecanismo de diálogo estratégico bilateral y un mecanismo institucional de cooperación. Desde la entrada en vigencia de este tratado, el flujo de inversiones, procedentes mayoritariamente de Alemania y España, creció consi-

derablemente, y la UE se convirtió en el segundo socio comercial de México (Luiselli, 2010: 114). Un segundo caso es el del acuerdo bilateral entre Unión Europea y Chile firmado en 2002, sobre comercio, cooperación y diálogo político. Finalmente, en 2007, la UE firmó con Brasil un acuerdo bilateral de Asociación Estratégica. Estos tres acuerdos coincidían con un momento de parálisis de las negociaciones de alcance interregional y, a la vez, con un cambio de las prioridades de algunos socios, como fue el caso de Brasil, el cual, actuando conjuntamente con India, había culminado con éxito la formación de un Grupo de más de veinte países para impulsar las negociaciones sobre comercio de bienes agrícolas en la ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún en 2003, a la vez que multiplicaba los contactos con otras potencias para conformar el grupo BRICS.

El cuadro de las relaciones interregionales UE-América Latina y el Caribe incluye las Cumbres Iberoamericanas, iniciadas en Santiago de Chile en 1996 y las Cumbres América Latina y el Caribe, la primera de las cuales tuvo lugar en 1999 en Río de Janeiro. En ambos espacios la agenda abarca diálogo político, relaciones económicas y comerciales, cultura, educación, cohesión social y derechos humanos.

Finalmente, otras relaciones interregionales de la UE involucran a grupos de países no integrados en un bloque o con débil o incipiente grado de integración. Es el caso de las relaciones con la Comunidad de África Oriental, fundada en 1999 por Kenia, Tanzania y Uganda después de una década de "cooperación flexible" (Mattli, 1999).

Otras potencias, siguiendo el camino de la UE, han impulsado relaciones interregionales en su entorno vecino. Se trata de modalidades de inter-regionalismo que tienen como actores a potencias globales y un conjunto de países débilmente integrados. En el Asia Central, las dinámicas de cooperación tienen origen en iniciativas de Rusia para poner en marcha mecanismos de diálogo y cooperación y crear un espacio económico común (López i Vidal, 2007: 82-85). Si bien existe un fundamento histórico en el hecho de que los Estados del Asia Central fueron hasta 1991 parte de la URSS, opera también una lógica puramente

geopolítica en la medida en que el territorio del Asia Central es objeto de competencia entre Estados Unidos y Rusia. La creación en 2000 de la Comunidad Económica Euroasiática con objetivos de formación de una unión aduanera, armonización de políticas económicas y comerciales y desarrollo de infraestructura hidroeléctrica, seguida por la fundación en 2002 de la Organización de Cooperación del Asia Central, marca el inicio de un proceso no exento de desavenencias y represalias entre los socios.

En el entorno regional de China, la creación de la Organización de Cooperación de Shangai, integrada por China, Rusia, Uzbekistán, Kirguistán, Tajikistán y Kazajstan, proporciona el marco para la adopción de mecanismos de seguridad regional común y programas de cooperación en el área económica, comercial y energética. En 2003, la novel organización estableció un Secretariado Permanente en Beijing y un Centro Anti-terrorista en Bishkek. Varios países del entorno más o menos cercano se han sumado en calidad de observadores: India, Irán, Mongolia y Pakistán. La pertenencia de los socios a varios acuerdos regionales e internacionales de composición diversa, otorga al conjunto de estas relaciones, como resultado de entrecruzamientos y yuxtaposiciones, el aspecto del "spaghetti-bowl" descrito por Jagdish Bhagwati.

En la escala global, las negociaciones interregionales se proponen la construcción de grandes espacios con la articulación de varios regionalismos, la formulación de nuevos regímenes internacionales y el diseño de nuevas formas de gobernanza. Con eje en los océanos, avanzan las negociaciones para acuerdos de asociación de comercio e inversiones. El Acuerdo transatlántico de comercio e inversiones tiene origen en el acuerdo de asociación transatlántica firmado por Estados Unidos y la Unión Europea en 1995. El Acuerdo transpacífico de asociación, incluye a Estados Unidos, tres Estados miembros de la Alianza del Pacífico (México, Chile y Perú), Australia, Brunei, Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam (Herreros, 2011). La firma del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)<sup>1</sup> en octubre de

---

1 Trans-Pacific Partnership.

2015, luego de ásperas discusiones en rondas previas de negociación, fue seguida por reacciones adversas en varios de los países participantes en el acuerdo, incluyendo al líder de la propuesta, Estados Unidos. Las disposiciones sobre patentes de la industria farmacéutica y la investigación científica, derechos de propiedad intelectual, el sistema de solución de disputas entre Estados e inversores privados con exclusión de los sistemas judiciales nacionales, están en el centro de los debates en torno al acuerdo transpacífico, pero también en las discusiones sobre el proyectado acuerdo transatlántico (Stiglitz y Hersh, 2015).

### **Escenarios regionales e interregionales de América Latina**

En una fase de desaceleración de la economía mundial, en la cual la recuperación de los niveles de crecimiento del período anterior a la crisis financiera mundial de 2008 está lejos de ser lograda, América Latina experimenta el estancamiento luego de un ciclo de gran dinamismo económico. En ese contexto, el grado de incertidumbre en la proyección de escenarios es alto.

El regionalismo latinoamericano aparece bifurcado entre dos grandes vertientes: el regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico y países centroamericanos y el regionalismo post-liberal de UNASUR, MERCOSUR y ALBA-TCP. Un primer escenario es la posible articulación entre ambos modelos de regionalismo. El hecho de que varios países pertenezcan por lo menos a los dos agrupamientos sub-regionales como miembros observadores, y todos sean miembros plenos de UNASUR o CELAC, operaría como un factor facilitador para el diálogo y la convivencia.

La ampliación de MERCOSUR, tras la incorporación de Venezuela y la posible adhesión de Ecuador y Bolivia como miembros plenos del bloque, con la potencialidad de contribuir en el mismo sentido al acercamiento en escala regional, emerge como un segundo escenario en el corto plazo.

El documento de CEPAL *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*, publicado en noviembre de 2014,

plantea la urgencia de encontrar un marco de convergencia entre las diversas organizaciones regionales y argumenta que una acción regional concertada permitiría fortalecer la voz de la región en los principales debates sobre la gobernanza mundial, así como su interlocución con otros actores del sistema internacional, particularmente de Asia y el Pacífico (CEPAL, 2014: 7).

Este argumento reposa en una evaluación de tendencias de la economía mundial, que no habría logrado alcanzar los niveles de crecimiento que tenía antes de la crisis de 2008-2009. Las repercusiones de ese contexto externo en la actividad económica de América Latina se manifiestan en la desaceleración económica de toda la región, aunque es más acentuada en América del Sur (con las excepciones de Colombia y Ecuador). Según CEPAL, la aceleración del cambio tecnológico colocará los problemas de competitividad en el centro de los debates sobre comercio, inversión y propiedad intelectual. Por otra parte, el creciente peso de las economías emergentes se manifiesta en movimientos de desplazamiento de riqueza hacia esas economías. De acuerdo con este análisis, la CEPAL estima que la convergencia entre Alianza del Pacífico y MERCOSUR resulta inevitable, aún cuando es posible pensar en formas de convergencia que contengan las diversidades de cada proceso regional. Entre las áreas en las cuales el trabajo conjunto permitiría lograr esa convergencia, el documento identifica: facilitación de comercio, integración productiva, movilidad de personas, ciencia, tecnología e innovación, sostenibilidad ambiental, infraestructura y transportes, energía, política industrial y aproximación conjunta al Asia Pacífico.

Con respecto al eje atlántico, si bien los países de MERCOSUR entregaron en diciembre de 2013 su oferta conjunta, con vistas a la reanudación de negociaciones interregionales, la precedencia otorgada a la reunión para la firma del acuerdo entre Estados Unidos y la UE<sup>2</sup> y el intenso debate político que le siguió en muchos países europeos,

---

2 TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership (Asociación Transatlántica para comercio e inversiones). El primer documento en preparación de este acuerdo fue firmado en 1995.

han tenido por efecto la postergación de las conversaciones. Es, sin embargo, un escenario probable, para el cual MERCOSUR deberá prepararse. Ambas perspectivas, transatlántica y transpacífica entrañan riesgos importantes: recortes grandes a la soberanía nacional, desmonte de un amplio conjunto de normas y regímenes internacionales de fundamento multilateral, y la exacerbación de la polarización y el conflicto entre bloques, configuran un escenario de incertidumbre que presenta algunos rasgos parecidos con el contexto internacional de la década de 1930.

## **Conclusiones**

La dinámica de los regionalismos latinoamericanos, sus articulaciones con potencias y bloques regionales en otros continentes, así como la creación de foros y regímenes para la cooperación sur-sur, constituyen respuestas al cambio en la economía mundial y en la estructura del sistema internacional.

Este artículo vincula, en coincidencia con la literatura teórica revisada, el surgimiento de un nuevo modelo de regionalismo en un área extensa de América Latina, con una particular relación entre Estado, economía y sociedad fundada en el rol del Estado en políticas de desarrollo, autonomía externa y combate a las desigualdades, y en la capacidad de propuesta y participación institucionalizada de la sociedad civil en la discusión de las metas de la integración. El nuevo protagonismo ganado por actores sociales, comunidades locales y redes de ciudades explica en gran medida la renovación de la agenda regional y el fortalecimiento de la democracia.

El peso del contenido político en los regionalismos latinoamericanos del tercer milenio se manifiesta especialmente en MERCOSUR en el desarrollo institucional, en la aprobación de instrumentos para la defensa de la democracia, y en la creación de organismos con objetivos de concertación política y preservación de la paz en la región. En ese sentido, el trabajo identifica la fundación de UNASUR con un avance

hacia la condición de la región como actor del sistema internacional. El inter-regionalismo en sus diversas modalidades sigue un derrotero divergente, hacia la desregulación y la liberalización de los mercados y la construcción de una nueva gobernanza global potencialmente sustitutiva del sistema multilateral. Por consiguiente, el gran desafío al que se enfrentan los regionalismos latinoamericanos tiene que ver con la opción entre dos escenarios alternativos: la consolidación de la regionalidad propia o la inserción en las megaregiones proyectadas.

### Referencias bibliográficas

- Attinà, Fulvio (2001), *El sistema político global*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Baldwin, Richard y Carpenter, Theresa, "A 3 bloc dance: East Asian Regionalism and the North-Atlantic Trade Giants", Paper presentado al Graduate Institute, Ginebra.
- Barbé, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Bizzozero, Lincoln (2011 a), "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 54, N° 1.
- \_\_\_\_\_ (2011 b) "Contenido y funcionalidad de BRIC y de UNASUR en la política internacional de Brasil", en Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel, (Coords.) *La Política Internacional en un mundo en mutación*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 31-45.
- Börzel, Tanya A. y Risse, Thomas. 2009. *Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration*, KFG Working Paper Series, N° 7, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Universidad Libre de Berlín.
- Bogoslavsky Minolli, Tatiana y Maffei, Brenda, (2015), "La eficacia de los instrumentos del Mercosur para mantener las democracias dentro del bloque", en Maffei, Brenda Luciana y Echaide, Javier, *El Parlamento del Mercosur. Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque*, Buenos Aires y Montevideo, Editorial IB de F.
- Briceño, José (2013), "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, N° 175.

\_\_\_\_\_ (2010), "La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional", en Nueva Sociedad, N° 228.

\_\_\_\_\_ (2006), "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur," En Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XII, N° 15.

Caetano, Gerardo et al. (Coord.) (2011), Mercosur 20 años, Montevideo, CEFIR.

\_\_\_\_\_ (Coord.) (2010), Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010, Montevideo, Editorial Trilce, CEFIR.

Carrau, Natalia (2008), La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el Mercosur, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung.

CEPAL (2014), La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (1994), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.

Chasquetti, Daniel (2003), Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: la emergencia de un nuevo actor de la integración regional, Montevideo, FESUR.

Cienfuegos, Manuel (2012), "Las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión como instrumento para la gobernabilidad del Mercosur", en Mellado, Noemí, Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional, Córdoba, Lerner Editora.

Clemente Batalla, Isabel; López Burián, Camilo; Telias, Diego (2015), "Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿Repensando el modelo de inserción internacional?" en Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 10, N° 19, en prensa.

Dabène, Olivier (2009), The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations, Londres, Palgrave.

De Sierra, Gerónimo; Bernal, M.; Riella, Alberto (Comps.) (2004), Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI, Montevideo, UNESCO/CLACSO.

De Sierra, Gerónimo (Comp.) (2001), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.

Deutsch, Karl (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press.

Fuentes, Alfredo y Villanueva, Javier (1989), *Economía mundial e integración de América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL.

Gajate, Rita Marcela (2015), "El Mercosur político: avances y pendientes", en Mellado, Noemí (Coord.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Editora Lerner.

Galvão, Thiago Gehre (2009), "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 52, N° 2.

Giaccalone, Rita (2014), "Cambios en Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico", en Mellado, Noemí B., *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones Actuales*, Córdoba, Lerner Editora.

Hettne, Björn y Söderbaum, Fredrik (2000), "Theorising the Rise of Regionees", en *New Political Economy*, Vol. 5, N° 3.

Hänggi, Heiner (2000), "Interregionalism: Empirical and Theoretical" paper presentado en el taller "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas," Los Ángeles, Mayo 18.

Herreros, Sebastián (2011), "El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana", en *Puentes*, Volumen 12, N° 3.

López i Vidal, Lluc, Nasirossadat, Anahita, Serra i Puig, Roger y Sainsell, Nora (2007), *Regionalismo e inserción de Asia Central en el concierto internacional*, Documentos CIDOB, Serie Asia, N° 18, Barcelona, CIDOB.

Luiselli, Cassio (2010), "El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea: evaluación preliminar" en Caetano, Gerardo (Coordinador) (2010), op. Cit.

Mallmann, María Izabel (2008), *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina*. Porto Alegre, EDIPUCRS.

Mattli, Water (1999), *The Logic of Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mellado, Noemí (2014), *Regionalismo latinoamericano: Dimensiones actuales*, Córdoba, Lerner Editora.

Mellado, Noemí; Giacalone, Rita; Ali, María Luciana (2012), "Las cumbres presidenciales sudamericanas en perspectiva comparada" en Mellado, Noemí (Editora y Coordinadora), *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Córdoba, Lerner Editora.

Plenk, Stefan (2013), "The Uniting of Europe and the Uniting of East Africa. About Political Will, Constraints and Spaghetti Bowls" en *Birmingham Journal for Europe*, Issue 2 (5). Disponible en [www.birmingham.ac.uk/Documents/...2/2-5-stefen-plenk.pdf](http://www.birmingham.ac.uk/Documents/...2/2-5-stefen-plenk.pdf)

Riggirozzi, Pía (2012), "Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It?" en Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana, *The Rise of Post Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, en *United Nations University Series-Springer*. Vol. 4.

Rojas Aravena, Francisco (2011), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo y soberanía*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO.

Sanahuja, José Antonio (2009), "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7.

\_\_\_\_\_ (2004), "Un diálogo estructurado y plural: la dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 189.

Stiglitz, Joseph y Hersh, Adam (2015), "The Trans-Pacific Free Trade Charade", en [www.socialeurope.eu/2015/10/the-trans-pacific-free-trade-charade/](http://www.socialeurope.eu/2015/10/the-trans-pacific-free-trade-charade/).

Stuart, Ana María (2009), "A construção de um novo regionalismo" en Mendes, Jussara María Rosa, Vera María Ribeiro Nogueira, Ivete Simionato, Regina Celia Tamasso Miotto y Keli Regina del Prá, (Orgs.), *Mercosul em múltiplas perspectivas- Fronteiras, direitos e proteção social*, Porto Alegre, EDIPUCRS.

Stuhldreher, Amalia (2012), "Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del Mercosur?", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, N° 1.

Vázquez, Mariana (2011), "El Mercosur Social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur", en Caetano, Gerardo, (Coord.), *Mercosur 20 años*, Montevideo, CEFIR.

# MERCOSUL: 24 anos de integração

**Maria Izabel Mallmann**

Recibido: 5 de noviembre de 2015.

Aprobado: 19 de noviembre de 2015.

## **Introdução**

Desde a criação do MERCOSUL, em 1991, muito se tem escrito a título de balanço da trajetória do bloco. As análises vão desde um realismo desencorajador que realça os muitos obstáculos existentes até versões menos pessimistas e mais atentas às realizações, notadamente aos avanços políticos e sociais dos últimos anos. Contudo, ainda que se admita os argumentos de um e de outro grupo, é forçoso reconhecer que, mesmo os mais significativos avanços têm encontrado limitações que decorrem de problemas estruturais jamais enfrentados.

A passagem abaixo, de 2001, mas que poderia perfeitamente ter sido publicada nos dias atuais, ilustra à perfeição um dos eternos dilemas do MERCOSUL: “Em face dos desafios externos e dos crescentes estrangulamentos de ordem econômica que o bloco vem enfrentando nos últimos anos, os países membros vêm-se frente a um dilema: a necessidade de renunciar ao exercício da discricionariedade na condução de políticas públicas, em um contexto marcado, em grande medida, por incertezas econômicas, para favorecer a pretendida consolidação do MERCOSUL, precisamente quando, por contingências econômicas domésticas e externas, as autoridades econômicas passam a valorizar essa mesma discricionariedade para fornecer respostas aos problemas que enfrentam” (Vaz, 2001: 44).

A possível diferença entre um momento e outro é que, talvez não passe mais pela cabeça dos tomadores de decisão a dita necessidade de consolidação do MERCOSUL, ou pelo menos, a que dependa de aprofundamento institucional. Mariana Vazquez (2011: 184) alude à disparidade das percepções dos decisores sobre a natureza e os objetivos da integração e à visão nacional “cuasi hegemónica” do processo assim como constata os praticamente inexistentes incentivos para

superação desse quadro. Certamente, para além dos crescentes constrangimentos de ordem econômica apontados por Vaz e das limitações institucionais e políticas identificadas por Vazquez, há fatores histórico-estruturais que condicionam os interesses e as preferências políticas empobrecendo os esforços de muitos que vêm na integração regional uma via promissora para a superação dos gargalos ao desenvolvimento social e econômico da região.

Na análise acima referida, Alcides Vaz (Vaz, 2001: 43) alertava que, devido ao condicionamento simultâneo de "forças estruturais e fatores conjunturais presentes nos planos global, regional e doméstico", um eventual balanço dos resultados da integração seria algo mais complexo "que o simples confronto dos objetivos enunciados no Tratado de Assunção com o estágio alcançado". Esse alerta ressoa tão ou mais verdadeiro atualmente quando, passados mais de dez anos, persistem indefinições decorrentes das complexidades mencionadas que oneraram a progressão do bloco se não a inviabilizam em muitos aspectos.

Neste capítulo, será tratada a trajetória do MERCOSUL dando ênfase a suas diferentes etapas marcadas por alterações dos contextos doméstico e internacional e, em particular, pela orientação político-ideológica prevalecente. Em cada uma, buscar-se-á ressaltar as mudanças e reorientações do bloco de modo a registrar seus avanços sem deixar de visualizar a persistência de problemas. As mudanças quanto à orientação político-ideológica no que concerne à economia e ao desenvolvimento define as etapas e, em cada uma, são tratadas as seguintes dimensões: os atores, os temas e as instituições.

A primeira etapa aqui considerada situa-se na segunda metade dos anos 1980. Optou-se por incluir o período imediatamente anterior a assinatura do Tratado de Assunção, marcado pela crise do endividamento e pelo esgotamento dos regimes militares, porque foi nele que se criaram as condições básicas para o processo de integração subsequente. No período, produziu-se um consenso mínimo entre Argentina e Brasil sobre a necessidade de busca conjunta de soluções para os problemas comuns. O protagonismo

coube aos governos, particularmente às presidências e aos titulares de alguns ministérios. Os temas envolviam distensão política e cooperação econômica.

A etapa subsequente aqui considerada foi marcadamente liberal, se inicia com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e termina com os efeitos de crises econômico-financeiras externas e domésticas no final daquela década que deterioraram as condições prévias acima referidas. Nela, ampliou-se o número de atores e temas e ocorreram avanços institucionais sem, contudo, avançar para além da intergovernamentalidade. Nela, também se gestaram as grandes frustrações e constatou-se a incapacidade de o bloco fazer frente de forma satisfatória às crises internacionais. No final do período, as relações entre Argentina e Brasil que tinham impulsionado o período inicial, estavam totalmente debilitadas.

A terceira etapa se inicia na sequência das crises precedentes e a partir dos esforços de relançamento do MERCOSUL quando há esforços de reconstituição das condições basilares para a integração a partir da reaproximação de Argentina e Brasil. Muitas das expectativas inatendidas na etapa anterior passam a pautar as ações do bloco que adquire um pronunciado teor político e social. Esta etapa coincide com a chegada ao poder de governos à esquerda do espectro político que, apesar das significativas diferenças entre eles, concordavam com a necessidade de reorientar o modelo econômico até então vigente e de adotar uma agenda desenvolvimentista e de inserção social com acentuado protagonismo do Estado.

### **A segunda metade dos anos 1980: de preparação**

O entendimento que proporcionou a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em março de 1991, esteve vinculado ao esforço de aproximação entre Argentina e Brasil cujos primeiros frutos apareceram na segunda metade dos anos 1980 e, com eles, a cooperação substituiu a histórica agenda bilateral de conflito.

Esta aproximação foi favorecida pela sobreposição de mudanças domésticas a um contexto internacional bastante hostil. Os anos 1980 foram conhecidos tanto como os da “década perdida” em alusão à crise econômica generalizada e ao endividamento externo exacerbado pelas políticas adotadas pelas economias desenvolvidas. Simultaneamente também foram os anos do “salutar abandono” (Hirschman, 1990) da região pelos Estados Unidos. A profunda crise econômica e financeira e o relativo “abandono” por parte dos países ricos, juntamente com o esgotamento do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, gerou a circunstância na qual Argentina e Brasil passaram a buscar saídas alternativas conjuntas. No plano doméstico, havia o fato de que ambos os países viviam um processo de transição para a democracia os quais, mesmo que muito diferentes entre si, colocaram-nos em uma trajetória similar, a de buscar soluções criativas e inovadoras para seus problemas comuns, num contexto internacional igualmente hostil<sup>1</sup> (Mallmann, 2003).

Dessa aproximação, resultou em 1985, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear que desanuviava as rivalidades neste campo e a assinatura da Acta de Foz de Iguazú em que as partes avançavam a intenção de desencadear um ambicioso processo de integração até mais profundo do que o que veio a configurar-se em 1991, com o Tratado de Assunção<sup>2</sup>. No ano seguinte, Argentina e Brasil firmaram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira a partir da qual foi formulado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) que previa a aproximação e a integração comercial entre ambas as economias de forma gradual e flexível.

---

1 É importante registrar que um ato relevante para a subsequente aproximação entre Argentina e Brasil foi a assinatura do acordo tripartite sobre Itaipu entre Argentina, Brasil Paraguai, em novembro de 1979.

2 Segundo Gerardo Caetano, neste documento “se apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que luego se concretaron” no Tratado de Assunção. O modelo almejado se parecia com o que voltaria a ser proposto em 2002 e 2003 por ocasião do relançamento do Mercosul (Caetano, 2011: 30).

No final da década ocorrem mudanças políticas importantes na Argentina e no Brasil assim como no mundo que irão marcar a etapa subsequente de integração. Ocorre uma virada liberal em ambos os países. Em 1989, Carlos Saúl Menem é eleito presidente da Argentina em substituição a Raúl Alfonsín, que liderara até então o processo de aproximação com o Brasil. Em 1990, Fernando Collor de Mello substitui José Sarney na presidência do Brasil. Simultaneamente, se processavam transformações mundiais que completariam as condições para que teses liberais dominassem o mundo. Com o fim da Guerra Fria, difundiu-se expectativa positiva sobre os benefícios de uma ordem internacional cooperativa fundada em acordos de liberalização econômica que gerariam benefícios a todos. Neste contexto, a fase final das negociações para a assinatura do Tratado de Assunção, passa a ser conduzida sob uma orientação mais liberal e condizente com *l'air du temps* do pós-Guerra Fria ou, conforme as palavras de Gerardo Caetano (2011: 31), sob *"el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo"*. Nesse contexto, preocupações relativas ao que poderia ocorrer com economias menores em função das tratativas bilaterais entre Argentina e Brasil, levaram o Uruguai, sob o governo de Luis Alberto Lacalle, e o Paraguai a aderirem ao MERCOSUL.

### **Anos 1990: o MERCOSUL "fenício"**

Consoante com a orientação liberal dos presidentes e do contexto internacional, o projeto anterior de integração com teor desenvolvimentista e previsão de liberalização econômica gradual e negociada dá lugar ao que Gerardo Caetano (2011) denominou "MERCOSUR fenício", essencialmente comercial, intergovernamental e com uma "institucionalidad de baja intensidad" que: "se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que, pese a su innegable esencia política, apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales" (Caetano, 2011: 33).

No decorrer da chamada fase de transição que se inicia com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e finda com a assinatura

do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, foram aprovados muitos protocolos e acordos buscando regulamentar atividades intra-bloco e incorporar demandas não previstas originalmente. Simultaneamente, foram criados Grupos de Trabalho, Reuniões Interministeriais e Especializadas com vistas a suprir as carências institucionais do bloco. Em janeiro de 1995, o MERCOSUL tornara-se uma União Aduaneira com Tarifa Externa Comum, variável de 0 a 20%, e com listas de exceção a produtos a serem protegidos até, no máximo 2006.

Quanto ao modelo institucional, o Protocolo de Ouro Preto reiterou a orientação intergovernamental do bloco, do que ainda decorrem muitos freios à progressão da integração. Por outro lado, também houve mudanças institucionais relevantes, embora não estruturantes do modus operandi do bloco. Na primeira metade dos anos 1990, foram efetivados órgãos que vinham sendo criados nos anos precedentes, como, por exemplo, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Com eles, institucionalizaram-se novos espaços de participação. Regulamentou-se o mecanismo de internacionalização da normativa do MERCOSUL, os Subgrupos de Trabalho (SGT), os Comitês Técnicos, as Reuniões Especializadas e as Reuniões de Ministros. Além disso, os mecanismos de resolução de controvérsias foram qualificados.

“O Protocolo de Ouro Preto gerou numa estrutura institucional mais ramificada com atribuições mais bem definidas e com mecanismos mais específicos para a atuação dos setores não-governamentais através da constituição do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No entanto, o poder decisório manteve-se com as burocracias governamentais formuladoras das políticas externas. Quanto às decisões, estas sofreram uma ampliação na sua origem e no seu alcance. Agora, não só o CMC é o órgão decisório, como também o GMC e a Comissão de Comércio do MERCOSUL, produzindo normas obrigatórias aos Estados participantes” (Vigevani; Mariano; Mendes, 2002: 45).

Contudo estes avanços não foram capazes de evitar a politização das negociações, as retaliações e a expansão recursiva dos conflitos de um setor para outro: sua estrutura intergovernamental “consolidou um sistema de resolução de disputas no qual prevalece a negociação diplomática e política (...) sem a criação de órgãos supranacionais e tampouco de um sistema jurídico permanente (Vigevani; Mariano; Mendes, 2002: 48). Este modo de operar não tardou a gerar uma crise de eficácia quando os contextos internacionais se tornaram desfavoráveis a as controvérsias intra-bloco aumentaram. Segundo Caetano, *“el enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía ámbitos consistentes ni a veces posibilidades de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados”* (Caetano, 2011: 36).

O grau de abertura comercial adotado, juntamente com escassas garantias de compensação, passou a gerar mais perdas do que ganhos para muitos setores. As pressões domésticas levaram os respectivos governos, inicialmente a Argentina, a pressionar pela flexibilização das regras acordadas. Logo no primeiro ano de conformação da União Aduaneira, em 1995, houve a primeira de uma série de revisões das listas de exceção, o que reduziu a credibilidade do mecanismo de integração recentemente aprovado.

A situação tornou-se ainda mais grave a partir de 1999, na sequência da desvalorização cambial realizada pelo Brasil. Muitas disputas comerciais entre Argentina e Brasil não puderam ser solucionadas diretamente entre as partes e houve a convocação do Tribunal Arbitral do MERCOSUL, acionado pela primeira vez. Entre as principais contendas, encontra-se a reclamação argentina sobre o dispositivo brasileiro de licenças de importação não-automáticas, consideradas como barreiras não-tarifárias; o caso relativo à exportação pelo Brasil de carne suína cuja produção estaria recebendo subsídios indiretos embutidos na produção de ração animal; a reclamação do Brasil contra a Argentina acusada de impor cotas de importação aos tecidos de algodão provenientes do Brasil. Outros dois grandes conflitos envolveram os setores automotivo e açucareiro e desenrolaram-se duran-

te anos adquirindo conotações políticas exacerbadas e atingindo os demais âmbitos das relações bilaterais de Brasil e Argentina (Vigevani; Mariano; Mendes, 2002: 49).

Nesse contexto de crise econômica e financeira da Argentina e de visível contração do mercado brasileiro, cada um dos grandes lançou-se individualmente na busca de alternativas. Paraguai e Uruguai, vitimados pela crise, passaram a demandar compensações. A estratégia de não *"asumir los riesgos de buscar soluciones concertadas para enfrentar la crisis del bloque"* (Caetano, 2011: 39) implicava em secundarizar os compromissos coletivos em benefício das agendas domésticas e em aumentar continuamente os conflitos.

Com isso, aos dez anos, o MERCOSUL encontrava-se mergulhado em severa crise que desnudava o nível de interdependência e de vulnerabilidade mútua dos Estados Partes ao mesmo tempo em que os dispositivos adotados não favoreciam qualquer solução: *"El escenario regional quedaba así dominado por la suspensión de negociaciones, las medidas unilaterales, las declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos ad hoc como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías"* (Caetano, 2011: 41).

Qual era o verdadeiro cerne da crise: as dificuldades econômicas ou a ausência de mecanismos para resolvê-las? Nos anos subsequentes, gerou-se um relativo consenso em torno da necessidade de dotar o bloco de recursos institucionais que o habilitasse a fazer frente às dificuldades com maior previsibilidade. Houve muitos avanços políticos e até institucionais mas, não houve, contudo, uma reforma institucional integral e *"la presencia de déficits diversos en el funcionamiento del MERCOSUR parece requerir hasta el día de hoy una iniciativa reformista de veras integral en este campo"* (Caetano, 2011: 41).

### **Anos 2000: o MERCOSUL social**

O esforço de retomada da integração na primeira metade dos anos 2000 coincidiu com o esgotamento do receituário liberal e com insatisfações domésticas que viabilizaram governos desenvolvimentistas, avessos ao receituário liberal da década precedente. Novamente, o momento favorecia a reaproximação de Argentina e Brasil, países que lideraram a retomada<sup>3</sup>. *“La nueva coyuntura de inflexión que emergía en el MERCOSUR coincidía con el fin de la recesión y el comienzo de un pronunciado “efecto rebote” de recuperación y crecimiento, todo lo que constituyó terreno fértil para un acercamiento político y programático entre los noveles gobiernos de Argentina y Brasil”* (Caetano, 2011: 47).

Ambos os governos sustentaram a pauta de desenvolvimento de uma verdadeira identidade internacional do MERCOSUL e de superação de sua agenda comercial, o que corroborou a renovada vontade política da parte dos dois maiores sócios para a reinvenção do MERCOSUL. Inicialmente assumida pelos presidentes Eduardo Duhalde e Lula da Silva, esta disposição se manteve após a eleição de Néstor Kirchner para a presidência da Argentina. A proximidade ideológica de ambos os governos e também os contextos domésticos e internacional propícios balizaram esta retomada (Caetano, 2011).

Como Lula da Silva, o presidente argentino também via a integração de forma pragmática e instrumental para o desenvolvimento nacional. Kirchner a via “como ferramenta de política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional” o que favoreceria a consecução do projeto nacional de desenvolvimento e a redução da vulnerabilidade externa do país (Granato; Alvariza, 2013: 144). Produziu-se consenso sobre o fato de que esse esforço de promoção do desenvolvimento deveria contar com a condução central do Estado. Com isto, buscava-se subverter a estagnação dos anos precedentes e reagir a tendências globais liberalizantes.

---

3 Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004) e Nicanor Duarte Frutos no Paraguai (2003).

Também foi consensual a idéia de que o MERCOSUL deveria ser repensado em termos políticos e sociais, conforme vinha sendo a demanda de setores organizados da sociedade civil. Para tanto, foi decisiva a percepção de que o choque de legitimidade que evitaria o esfacelamento do bloco face a desafios externos prementes não viria de uma robusta retomada econômica e comercial. Diferentemente disso, percebeu-se necessário retomar o processo sob uma nova marca, uma nova identidade, que gerasse motivação suficiente para impulsionar sua reinvenção. Dessa forma, valorização da dimensão social no âmbito do MERCOSUL decorreu de *“una decisión política, tomada al más alto nivel”*. Não resta dúvidas que, sem a mudança na *“correlación de fuerzas predominante”* e a *“participación activa de organizaciones sociales regionales e nacionales”*, esta reorientação não teria ocorrido (Vazquez, 2011: 183).

O chamado MERCOSUL Social, entendido como *“el espacio de debate, búsqueda de consensos y definición de estrategias conjuntas”* (Vazquez, 2011: 173) atinentes ao desenvolvimento social do bloco, começou a configurar-se a partir de 2001 nas Reuniões de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social. Nos primeiros anos, foram lançadas as bases conceituais da identidade social do bloco confrontando seu caráter “fenício”. A centralidade do papel do Estado, o desenvolvimento humano e social integral e a indissociabilidade entre o econômico e o social são alguns dos princípios estabelecidos (Vazquez, 2011). Os esforços de institucionalização que culminaram com a criação do Instituto Social do MERCOSUL em 2007, fomentaram a articulação interinstitucional nos âmbitos doméstico e regional, promovendo *“un anclaje de la dimensión social en la estructura de los Estados y del propio esquema de integración”* (Vazquez, 2011: 183). Quanto à ampliação de espaços, houve efetiva abertura à participação variados atores sociais, assim como a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, consoante com a intenção manifesta por Lula da Silva, em 2003, em visita ao então presidente da Argentina, Eduardo Duhalde: *“Es fundamental garantizar la más amplia participación de nuestras sociedades en este proceso, con la revitalización de instituciones como el Foro Económico y Social y la Comisión*

*Parlamentaria Conjunta, y con la creación, en un plazo relativamente breve, de un Parlamento del MERCOSUR*" (Lula da Silva apud Dri; Mallmann, 2011: 214).

Ao longo da primeira década do MERCOSUL, os poderes legislativos se fizeram representar através da Comissão Parlamentar Conjunta. Em 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL cuja ratificação pelos congressos nacionais ocorreu ao longo de 2006. O Paraguai é o único país que procede eleição direta para seus representantes desde 2008. Os demais negociam atualmente a prorrogação do prazo para o chamado período de transição, ao término do qual todos deverão eleger diretamente os deputados<sup>4</sup>.

A par dos avanços sociais, políticos e institucionais, a dimensão produtiva da integração, abandonada na década de 1990, também foi em alguma medida retomada. Para tanto, foram criados vários instrumentos destinados a promovê-la. Entre eles, constituiu-se o Fundo MERCOSUL para Pequeñas e Medias Empresas (PyMEs) - vocacionado a beneficiar 99% do aparato produtivo do bloco constituído precisamente por empresas deste porte segundo Vasky e Geneyro (2011: 278) - e o Programa de Integração Produtiva (PIP), por exemplo. A integração produtiva de vários setores específicos como, por exemplo, aeólico e agroindustrial entre outros são tratados de forma sistemática no Grupo de Integração Produtiva (GIP), criado em 2007. (Ibidem: 265). Apesar dos esforços, persistem dificuldades para *"avanzar en una temática tan profunda entre países en desarrollo que han enfrentado diversas crisis económicas y que cuentan con estructuras productivas asimétricas"* (Ibidem: 277).

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/09/11/parlamento-do-mercosul-examinara-adiamento-de-eleicoes-diretas>  
Acessado em: 04/10/2015.

O problema das assimetrias não foi apenas reconhecido como passou a fazer parte da agenda do MERCOSUL na década passada. Definida por Rodríguez Silvero (2011: 283) como *"desigualdad de condiciones y oportunidades, susceptibles de ser superadas por intervención de instancias interesadas en ello"*, a assimetria *"es superable cuando la voluntad política, colectiva y democrática, se plasma en políticas hacia el desarrollo sostenible"*. O bloco carece de políticas dessa natureza ainda que, em 2006, tenha sido criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com o montante original de 100 milhões de dólares<sup>5</sup>. Os Estados Partes contribuem segundo o tamanho de sua economia e usufruem de modo inversamente proporcional: o Brasil deposita 70%, a Argentina 27%, e ambos podem sacar até 10%. O Uruguai deposita 2% e Paraguai 1%, podendo cada um sacar 32% e 48% respectivamente (Mendes, 2005; Pautasso, 2012). O Fundo possui quatro programas<sup>6</sup> através dos quais são financiados projetos nas áreas de habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários<sup>7</sup>.

Apesar de o FOCEM se constituir um avanço em relação à situação precedente, ele é considerado insuficiente para reverter as profundas assimetrias, tanto por ser escasso quanto por não contar com outras políticas que orientassem seus recursos para efetivos projetos de

---

5 Em 2012, ficou estabelecido que a Venezuela contribuiria com 27 milhões de dólares, dos quais 11,5 milhões seriam investidos no próprio país. <http://www.mercosur.int/focem>. Acessado em 04/11/2015.

6 Programa de convergência estrutural, Programa de desenvolvimento da competitividade, Programa de coesão social, Programa de fortalecimento da estrutura institucional e do projeto de integração.

7 "Ao longo de seu funcionamento, o Fundo teve 45 projetos aprovados, entre os quais 17 apresentados pelo Paraguai, 12 pelo Uruguai, 4 pela Secretaria do MERCOSUL ou outro órgão da estrutura institucional do MERCOSUL, 4 pela Argentina, 5 pelo Brasil e 3 projetos são pluriestatais. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL". Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acessado em : 04/11/2015.

integração e complementação econômica e, com isso, potencializassem seus efeitos. Tendo constatado os poucos resultados do MERCOSUL quanto à redução das assimetrias, Rodríguez Silvero pondera que: *"Tampoco se puede pedir mucho a un mega esfuerzo integrador con países tan disímiles y con asimetrías estructurales tan grandes, cuando además su dirección política no encuentra consensos para la implementación de las medidas necesarias a tal efecto"* (Rodríguez Silvero, 2011: 299).

O autor ainda reforça seu argumento observando o elevado estado de desintegração interna de cada país que, sem dúvida, onera a agenda e debilita sua capacidade de ação externa: *"por dentro no ha logrado integrar todavía en igualdad de condiciones y oportunidades vastas áreas y grandes segmentos poblacionales a los beneficios del progreso económico, social y ambiental. En determinados sectores económicos dentro de cada país, subsisten también subsectores rezagados que no se encuentran conectados con el resto del país"* (Rodríguez Silvero, 2011: 299).

Sobrepõem-se a esse estado de coisas, obstáculos de ordem institucional que impedem potenciais avanços tanto na área social como nas demais e *"que tienen que ver con déficits del propio sistema de integración, de su estructura actual [...] las instituciones con competencia en la dimensión social no [tienen] poder de decisión [...] la ausencia de coordinación y articulación de políticas entre agencias de gobierno"* (Vazquez, 2011: 184).

Segundo a autora, a eles somam-se a frágil capacidade de gestão e o elevado déficit de transparência que impedem o acesso dos envolvidos à elaboração e implementação das políticas de integração. Ademais, existem outros efeitos negativos decorrentes das diferenças *"entre los ordenamientos jurídicos nacionales, las políticas y la percepción de los decisores acerca de la naturaleza y los objetivos del proceso de integración y del lugar del social en ese marco"* (Vazquez, 2011: 184).

Em vista disso, não é de admirar a constatação de Vasky e Geneyro (2011) de que a integração produtiva, considerada um dos eixos do novo modelo de integração, tenha começado a consolidar-se apenas nos dois últimos anos das duas décadas de existência do MERCOSUL. Ou seja, o MERCOSUL permanece “blindado” aos esforços de avanço os quais, apesar disso, seguem sendo realizados.

### **Considerações finais**

Sem dúvida, olhando-se de perto se percebe que o MERCOSUL é outro, que avançou e se transformou mudando sua identidade inicialmente essencialmente comercial. Tomando-se distância e observando sua trajetória ao longo dos anos sobressai a reiterada dificuldade do bloco para preparar-se institucionalmente de modo a fazer frente aos desafios internos e às crises recorrentes. O bloco permanece preso às agendas de governo prioritariamente voltadas às vultuosas demandas domésticas. Em meio a tamanhas desigualdades internas e pressões externas, não se produz na região um excedente de poder material e político a ser investido na integração. Ironicamente, por ocasião de seus 24 anos, poderiam ser reproduzidas as mesmas aspirações que Gerardo Caetano (2011: 24) enunciou há 4 anos: uma *“agenda corta”* que envolveria, pelo menos, uma *“agenda externa común, avances efectivos en los acuerdos comerciales, implementación de políticas públicas regionales, consolidación institucional del bloque”*. Apenas isto! Para tanto, as partes deveriam minimizar o escopo nacional de seus projetos de desenvolvimento e incluir a integração não como mero apoio para sua projeção externa, mas como um efetivo projeto de desenvolvimento regional sustentável.

## Referências bibliográficas

Caetano, Gerardo (2011), Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011), em Caetano, Gerardo (Coord.), Mercosur 20 años. Montevideu, CEFIR, 2011. pp. 21-71.

Dri, Clarissa; Mallmann, Maria Izabel (2011), Institucionalización y politización de la integración, em Brisenño, José. (Coord.), El Mercosur y las complejidades de la integración regional, Buenos Aires, Teseo, pp. 203-224.

Granato, Leonardo; Alvariza Allende, Rafael (2013), A Política Externa dos Governos Kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao Mercosul. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez, pp. 135-157.

Hirschman, Albert. Un sage et salubre abandon (1990), Les événements de l'Est et les pays du Sud. Esprit: Paris, nov., pp. 63-68.

Mallmann, Maria Izabel (2003), Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina, Porto Alegre, Edipucrs.

Mendes, Daniel Ferreira (2005), O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Conjuntura Internacional, Porto Alegre, UFRGS.

Pautasso, Diego (2012), Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional, Meridiano 47 vol. 13, n. 129, jan.-fev. pp. 10 a 16.

Rodríguez Silvero, Ricardo (2011), Asimetrías em el Mercosur. Breve historia, situación actual y perspectivas, em Caetano, Gerardo (Coord.), Mercosur 20 años, Montevideu: CEFIR, pp. 283-299.

Soares de Lima, Maria Regina (2012), A criação do Foro Consultivo da Unasul, nos moldes do Foro do Mercosul, deve ser a iniciativa mais importante desta cúpula. Entrevista concedida ao blog Brasil no Mundo (28/11/2012). Disponível em: [www.opsa.com.br](http://www.opsa.com.br) Acessado em: 15/10/2015.

Vaz, Alcides (2001), Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?, Revista Brasileira de Política Internacional. 44 (1) pp. 43-54.

Varsky, Hugo; Geneyro, Ruben (2011), La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur, em Caetano, Gerardo (Coord.), Mercosur

Maria Izabel Mallmann

20 años, Montevideo: CEFIR, pp. 261-278.

Vazquez, Mariana (2011), El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional em América del Sur, em Caetano, Gerardo (Coord.), Mercosur 20 años, Montevideo: CEFIR, pp. 165-185.

Vigevani, Tullo; Mariano, Marcelo Passini; Mendes, Ricardo Glöe (2002), Instituições e conflitos comerciais no Mercosul, São Paulo em Perspectiva, 16 (1) pp. 44-53.





**Parte II:  
La participación  
social en el  
MERCOSUR.  
Debates y  
experiencias.**



# Déficit democrático e participação social no MERCOSUL

Jeferson Miola

Recibido: 28 de octubre de 2015.

Aprobado: 16 de noviembre de 2015.

*"A União Europeia tornou-se cada vez mais importante na vida dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular (...) Levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Europeia do que antes. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Europeia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns". Anthony Giddens, em "A terceira via: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia", 1999.*

*"Nosso Bloco, a exemplo do que ocorreu com a União Européia, tem diante de si o grande desafio da legitimidade (...) Estarei pessoalmente empenhado em aproximar o MERCOSUL dos poderes locais e dos cidadãos". Discurso do Presidente Lula no encerramento da 30ª Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, Córdoba, Argentina, 21/07/2006.*

## União Europeia e déficit democrático

A experiência histórica ensina que os processos de integração regional e de formação de comunidades de países se desenrolam não sem uma considerável dose de déficit democrático e com a notável ausência de mecanismos de deliberação pública.

Duas das iniciativas mais ambiciosas do século passado no hemisfério americano são evidências dessa realidade. O Acordo de Livre Comércio da América do Norte – sigla *NAFTA*, em inglês – nasceu como associação interestatal pilotada pelos mega-capitais, em especial os estadunidenses, sofrendo forte contestação popular.

O caso da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas é emblemático: as negociações transcorreram em condições que, de tão secre-

tas, foram clandestinas, mesmo que englobassem nada menos que a totalidade dos aspectos de interesse das sociedades de 33 nações latino-americanas. Os povos não foram artífices desse abrangente projeto, porque dirigido exclusivamente pelas esferas empresariais e estatais-diplomáticas.

Dez anos depois do fracasso da ALCA, os EUA lançam nova ofensiva geo-econômica e estratégica, o Tratado Transpacífico (*TPP*, em inglês), repetindo o mesmo modelo secreto e clandestino. Lori Wallach, diretora da *Global Trade Watch*, destaca que “há extrema preocupação com os perigos das negociações conduzidas por cinco anos sob sigilo, sem supervisão da mídia, do público e dos Parlamentos” (Revista Carta Capital, 2015).

O economista Robert Reich, da Universidade da Califórnia, denuncia que “o acordo foi decidido pelas transnacionais, Wall Street e advogados”, e, por isso, “os Estados, isto é, a sociedade, será obrigada a compensar quaisquer perdas de lucros resultantes de regulações das nações” (Revista Carta Capital, 2015).

A União Europeia (UE), que é um dos mais abrangentes projetos de integração do mundo – e, por isso, referência obrigatória no debate acerca do tema –, conta com um Parlamento supranacional e muitas instituições comunitárias com funções executivas e jurisdicionais. Apesar dessa institucionalidade e da representação popular baseada no sufrágio universal, reiteradas vozes acusam a carência de legitimidade da democracia na UE.

Não se desconhece a existência de sistemas democrático-liberais clássicos em cada país europeu individualmente; sistemas esses representativos, com eleições periódicas e direito universal ao voto.

Trata-se, antes disso, duma crítica problematizadora do padrão deficitário tanto da representação pública como da deliberação popular na condução dos assuntos da comunidade europeia.

O chamado *déficit* democrático é clássico nas discussões nas arenas política e acadêmica da UE. Há anos se discute a legitimidade democrática das instituições, das decisões e das políticas comunitárias.

Ainda que na UE tenha sido edificado um Parlamento com representantes eleitos através do sufrágio popular, a democracia comunitária é, de fato, apenas nominal. Prevalece, concretamente, um importante *déficit* democrático. Para Nunes Junior: “Constata-se a existência desse déficit desde os primeiros atos da integração regional europeia, uma vez que seus idealizadores – Monnet e Schuman – estavam claramente influenciados pela teoria neofuncionalista, segundo a qual, em linhas gerais, *busca-se o sucesso do funcionamento do sistema na tecnocracia e no elitismo, independentemente da participação democrática. Trata-se de uma teoria sobre a estratégia da integração, e não sobre a legitimidade dessa integração*” (Nunes Junior, 2004).

O fator decisivo desempenhado pela *troika* (Comissão Europeia, FMI e Banco Central Europeu) na crise mundial iniciada em 2008, por exemplo, revela o papel acessório a que são relegadas inclusive as instituições mandatadas pelo voto popular. Naquela circunstância, ficou evidente que o Poder é exercido, de fato, em outras esferas de decisão que não as formais da institucionalidade da UE, e por atores políticos outros que não aqueles com delegação popular.

Reforça essa percepção o papel também desempenhado pela *troika* na Grécia em 2015, quando repeliu duramente o direito do exercício soberano e pleno do povo grego de decidir em plebiscito a aceitação – ou não – das imposições àquele país feitas pelo BCE, FMI e Comissão Europeia.

Esta realidade fica bem retocada na análise de Featherstone. Para ele, a visão neofuncionalista de Monnet e Schuman assentou a integração numa “combinação de tecnocratas benevolentes e grupos econômicos impulsionados por interesses próprios para construir coalizões transnacionais de apoio a políticas europeias” (Featherstone, 1994).

Na UE, o debate político e acadêmico sobre o *déficit* democrático desperta a necessidade de encontrar-se dispositivos de controle para evitar o que alguns analistas consideram um *poder à parte* dos “eurocratas”.

Os chamados “eurocratas” conformam uma tecnoburocracia que paira acima da cidadania, do poder de Estado, das nacionalidades e das vontades soberanas dos povos. Somente as megacorporações transnacionais e o capital financeiro internacional se equiparam, em estatuto sócio-jurídico, em poder político e em influência ideológica, à “classe” da chamada “eurocracia”.

O debate na UE sobre a superação do *déficit* democrático diz respeito à possibilidade de participação direta por grupos de interesse, e ao fortalecimento do poder de esferas representativas, como o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais, bem como outros poderes de Estado e organizações das sociedades.

Criar instituições e desenvolver culturas democráticas vinculadas aos processos de integração requer, primeiramente, decisão política, que deve ser seguida de um esforço persistente e duradouro para sua maturação e sedimentação social e institucional.

Independentemente da profundidade das democracias e das práticas democráticas vividas em cada país, é muito difícil assegurar-se o exercício de um controle eficaz dos cidadãos sobre questões da política externa.

Por serem presididos por Estados nacionais através das respectivas burocracias diplomáticas e setores empresariais dominantes, e precariamente supervisionados pelos parlamentos nacionais, é compreensível a ocorrência de limites democráticos nos processos de integração.

A questão fundamental, todavia, é como superar este *déficit vis à vis* o aprofundamento e o avanço do processo de integração regional. Como superar a crise estrutural de legitimidade que a ausência de

canais democráticos acarreta? Segundo Giddens: "A União Europeia tornou-se cada vez mais importante na vida dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados-membros, e por 50% de toda a legislação interna. No entanto, levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Europeia do que antes. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Europeia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns" (Giddens, 1999).

### **O MERCOSUL e o desafio da deliberação popular**

Considerando-se o *déficit* democrático que acompanha os processos de integração regional, a abordagem da problemática da participação social no MERCOSUL demanda, portanto, um esforço político, teórico e institucional à altura da dificuldade e da complexidade que o assunto carrega.

E demanda também um esforço numa direção diferente da percorrida pelas instâncias deliberativas do bloco no último período, e cujas respostas normativas constituem verdadeiras "gambiarras" <sup>1</sup> institucionais, ao invés de projetos orientados por uma visão estratégica e articulada sobre uma arquitetura de deliberação pública no MERCOSUL. É imperioso entender-se, antes de tudo, que muito raramente se consegue resolver problemas complexos com soluções simples.

A igual modo como registrado anteriormente a respeito da UE, não se despreza a existência de sistemas democrático-liberais nos países do MERCOSUL. Mais do que isso: é preciso reconhecer, inclusive, que alguns países avançaram com Assembleias Constituintes que não só aperfeiçoaram os princípios da democracia liberal – incluindo dispositivos de revogabilidade e *recall* de mandatos eletivos –, como também instituíram mecanismos inovadores de democracia participativa e de soberania popular.

---

1 Na definição do Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa: "recurso popular, criativo, para resolver algum problema; jeitinho".

O Cone Sul do mundo foi uma das regiões mais castigadas por regimes totalitários entre as décadas de 1960 e 1980. A resistência contra as ditaduras civis-militares instaladas com o apoio dos EUA em vários países da região se combinou com a luta pela restauração democrática. A democracia é, por isso, um valor fundante do MERCOSUL, e este valor está esculpido na normativa legal do bloco.

O *Protocolo de Ushuaia*, que corresponde à primeira Cláusula Democrática do MERCOSUL, foi finalmente assinado na cidade argentina de Ushuaia em 1998. Mas sua assinatura foi precedida, entretanto, por posicionamentos claros desde o estágio bem inicial de constituição do bloco: a *Declaração de Las Leñas*, assinada pelos Presidentes na 2ª *Cúpula de Chefes de Estado de 28 de junho de 1992*; e a *Declaração sobre compromisso democrático no MERCOSUL*, firmada na 10ª *Cúpula de Chefes de Estado*, ocorrida na cidade argentina de San Luis, em 25 de junho de 1996.

Em 20 de dezembro de 2010, foi assinado na capital uruguaia o *Protocolo de Montevideú sobre compromisso com a democracia no MERCOSUL*, conhecido como *Ushuaia II*. Este Protocolo catalogou as hipóteses enquadráveis na Cláusula Democrática do MERCOSUL e aperfeiçoou as sanções em caso de ruptura e quebra da ordem democrática.

A primeira vez que se aplicaram as sanções previstas no *Ushuaia II* foi quando do golpe “institucional” (sic) promovido pela oposição paraguaia contra o então Presidente Fernando Lugo, num rito relâmpago perpetrado num interstício de 24 horas, no dia 22 de junho de 2012 <sup>2</sup>.

Diante deste quadro de boa saúde da institucionalidade democrática do MERCOSUL, a questão que se coloca, portanto, é outra. O essencial, neste caso, é promover mudanças para que a representação

---

2 Na 43ª *Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL*, em Mendoza, Argentina, em 29 de junho de 2012, o Paraguai foi suspenso do bloco. Uma vez normalizada a vida institucional com eleições presidenciais, o país foi reintegrado à condição de sócio pleno em 13 de julho de 2013.

pública e a deliberação popular sejam alçadas a um patamar capaz de ampliar a legitimidade social do bloco.

### **A representação parlamentar e a deliberação popular**

Outro debate que se desenrola em paralelo a este, mas que não é objeto prioritário deste ensaio, diz respeito à implantação do Parlamento do MERCOSUL e se relaciona, em consequência, à perspectiva de aprofundamento da democracia representativa no bloco.

A eleição específica de parlamentares para o PARLASUL, em lugar da representação por subconjuntos das bancadas partidárias dos Parla-mentos nacionais, é um importante passo nesta direção<sup>3</sup>.

A proporcionalidade atenuada de formação das bancadas nacionais, ao invés da proporcionalidade direta de acordo com a população de cada país é, igualmente, outra solução razoável.

Importante salientar, todavia, que o PARLASUL conserva as prerrogativas meramente consultivas e cartoriais da antiga Comissão Parla-mentar Conjunta do MERCOSUL (CPC)<sup>4</sup>, a quem sucedeu. Na realidade, embora seja um órgão parlamentar eleito, o PARLASUL não legisla e não delibera, porque o poder deliberativo é de competência exclusi-va dos órgãos diplomáticos, conforme será adiante comentado.

---

3 O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL foi aprovado pela Decisão CMC nº 23/05, em Montevideu, na 29ª Cúpula dos Chefes de Estado, em 09 de dezembro de 2005. Argentina e Paraguai são os únicos países a elegerem especificamente parlamentares para o PARLASUL; os demais encontram-se em fase de aprovação das legislações nacionais correspondentes.

4 A CPC foi concebida como órgão do MERCOSUL em 1994, no Protocolo de Ouro Preto. Constituída de modo paritário por 18 representantes dos parlamentos nacionais dos Estados Partes, a CPC teve funções consultivas. Com suas prerrogativas meramente cartoriais, se tornou uma instância coadjuvante e intranscendente.

Essa realidade produz o paradoxo da União Europeia citado por Faria, de *“um dualismo expresso por uma instituição representativa, mas sem autonomia decisória; e por agências burocráticas dotadas desta autonomia, porém sem representatividade”* (Faria, 1999).

Mesmo na (muito improvável) hipótese de que o PARLASUL venha algum dia a adquirir prerrogativas políticas e legislativas mais amplas, é necessário combinar a dinâmica da democracia parlamentar/representativa com os dispositivos de democracia direta/participativa que venham a ser adotados.

O desafio para o MERCOSUL, a partir da aprendizagem com a lição europeia, é conseguir trilhar um caminho que permita diminuir o *déficit* democrático do processo deliberativo. A simples existência de um Parlamento comunitário não é garantia para a consecução deste objetivo, como demonstra a experiência do Parlamento Europeu.

Por outro lado, a opção tecnoburocrática, assentada numa “merocracia” ao estilo da “eurocracia” europeia, seria incongruente com os ideais da integração vocalizados pelas autoridades presidenciais do bloco. Além disso, seria fatal para a legitimidade do MERCOSUL perante os cidadãos e cidadãs que habitam seu território.

### **A experiência nacional e comunitária/regional**

Construir mecanismos de democracia direta para a deliberação pública não é tarefa simples. É um trabalho complexo e uma dificuldade intrínseca ao ato de governar – isso para governos que adotam a participação popular como método de governo. A complexidade é ascendente, e aumenta sobremaneira quando se passa das esferas subnacionais das cidades e Estados (ou Províncias e Departamentos) para o nível nacional de governo.

Se a complexidade é enorme no âmbito dos Estados nacionais, o que dizer então desse desafio no espaço de uma comunidade de nações como o MERCOSUL, a UNASUL, a CELAC, os BRICS etc., que congregam países, culturas e tradições institucionais bastante variadas.

Os atuais governos da região têm experimentado diferentes maneiras de participação social na gestão dos respectivos orçamentos e das respectivas políticas e prioridades públicas. São experiências muito diferenciadas entre si, e concretizadas mediante distintos procedimentos, instrumentos e mecanismos de participação.

A principal tradução do fortalecimento da democracia em cada um dos países e no conjunto da região sul-americana é, sem dúvida, o vigoroso processo de inclusão social e de construção de políticas de igualdade e justiça social, responsável pela retirada de mais de 55 milhões da situação de miséria e indigência na América do Sul. Os pobres e excluídos finalmente passaram a participar dos orçamentos públicos dos seus países mediante a apropriação de parcela da renda e da riqueza pública que ajudam a construir.

Os governos, além disso, fortalecem uma cultura participativa e de controle social assentada em dispositivos como conferências, conselhos setoriais/temáticos, fóruns, consultas, audiências públicas, mesas de diálogo, ouvidorias, orçamento participativo, plebiscitos, referendos etc. São dispositivos de ordenamento do processo de deliberação pública e de mediação dos conflitos de interesses.

No Brasil, por exemplo, no período de 2003 a 2014 foram realizadas 103 conferências temáticas, reunindo mais de 8 milhões de pessoas em todas as cidades do país. É um enorme contraste com todo o período precedente. Até 2002, ou seja, em toda a história anterior do Brasil, aconteceram apenas 41 conferências.

No contexto institucional do MERCOSUL, algumas experiências de participação social são mais consolidadas. Este é o caso da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), uma instância da institucionalidade comunitária na qual governos, produtores familiares e organizações camponesas deliberam sobre políticas, instrumentos e recursos financeiros para o desenvolvimento desta categoria econômica em nível regional.

O Foro Consultivo Econômico e Social (FES), instância tripartite instituída em 1994, congrega representações dos Estados-membros, das organizações dos trabalhadores e do empresariado. É uma experiência importante, que todavia carece de poder deliberativo e de legitimidade acerca das agendas que transcendem o universo das determinações do binômio capital/trabalho.

As Cúpulas Sociais, por outro lado, são encontros semestrais que reúnem em média 500-600 representantes de organizações e movimentos sociais dos países do bloco por ocasião das Cúpulas de Chefes de Estado, coincidindo com o encerramento de cada presidência *pro tempore*. As agendas são definidas e organizadas pelos próprios governos, e não de maneira autônoma e independente pelas organizações sociais<sup>5</sup>.

As Cúpulas Sociais têm se repetido como eventos institucionalizados no calendário do MERCOSUL desde 2006, porém padecem da falta de representatividade deliberativa. São momentos espasmódicos e pontuais, sem organicidade e sem permanência na vida institucional do MERCOSUL.

E finalmente a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada em 2010 para ser “um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com a sociedade e com os movimentos sociais”<sup>6</sup>. A UPS tem como funções “apoiar a organização da Cúpula Social do MERCOSUL; financiar a participação social em eventos e atividades do MERCOSUL; e manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes”.

---

5 Na última Cúpula Social, ocorrida de 14 a 16 de julho de 2015 no Brasil, por opção do governo brasileiro, as organizações e movimentos sociais tiveram protagonismo pleno na organização do evento (agendas, debates, convites, etc.), assumindo todas as responsabilidades organizativas e políticas. O governo assegurou o financiamento.

6 A UPS foi criada através da Decisão CMC nº 65/10, na 39ª Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, em Foz do Iguaçu, Brasil, em 16 de dezembro de 2010.

Conforme escrito na Decisão 65/10, a UPS é instância acessória; uma ferramenta de apoio à participação social que, todavia, não desempenha papel substantivo na deliberação. Isto porque o mandato da UPS não prevê a deliberação sobre matérias específicas, mas apenas uma função procedimental e instrumental para operacionalizar a participação social.

Apesar da sua jovialidade, a UPS foi concebida a partir duma perspectiva reducionista de participação social: "A UPS trabalhará em coordenação com as instâncias do MERCOSUL na área social, em particular com a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, como Instituto Social do MERCOSUL e com a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais por meio do Alto Representante-Geral do MERCOSUL (Artigo 2º da Decisão CMC nº 65/10, 2010).

De acordo com esta visão, a participação social deve ater-se à assim chamada "dimensão social" (sic) do MERCOSUL. *Esta perspectiva, entretanto, serve apenas para um discurso legitimador da participação social, mas não se traduz numa dinâmica participativa verdadeira e, menos ainda, abrangente.*

Merece ser analisada, também, a experiência em curso na UNASUL, organismo regional do qual todos os países do MERCOSUL fazem parte. O Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado em Brasília em maio de 2008, prevê a "participação plena da cidadania na integração e na união sul-americana através do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, plural, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL" (Artigo 18 do Tratado Constitutivo da UNASUL).

Posteriormente o Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL criou o "Fórum de Participação Cidadã da UNASUL" (FPC, 2012), e na continuidade promulgou o documento com as "Diretrizes para o funcionamento do Fórum de Participação Cidadã" (2013).

O desenho da participação social da UNASUL traz inovações importantes em relação às experiências regionais precedentes. A mais relevante delas é a *institucionalização duma instância de participação social na UNASUL; de uma arena pública não estatal, que é o Fórum de Participação Cidadã (FPC)*.

A composição do FPC está sendo debatida, e sua implantação definitiva está prevista para março de 2016, com a proposta de um colegiado de 120 delegados/as, sendo 10 de cada país.

As diretrizes estabelecem, ainda, que o processo deliberativo público da UNASUL terá um caráter ascendente dos níveis nacionais para o regional, de maneira que cada país deve constituir – observando e respeitando as singularidades internas – uma Sessão Nacional de participação social como ponto de enlace com o FPC.

O importante, por fim, é que todas essas experiências acumuladas de participação social, com suas virtudes e limitações; com seus êxitos e fracassos – seja em nível doméstico dos países, seja em âmbito regional/comunitário –, aportam referências proveitosas à reflexão acerca dos desafios para a construção de uma nova perspectiva de deliberação popular no MERCOSUL.

Neste sentido, atenção especial deveria ser dedicada ao processo de estruturação do Fórum de Participação Cidadã da UNASUL. O consenso de todos os países acerca tanto do conceito do espaço de participação popular na UNASUL, como a respeito das diretrizes que devem ser observadas na sua implementação, é um ponto de partida promissor para a revisão do modelo existente no MERCOSUL.

Importante sublinhar que os instrumentos que consagram os princípios inovadores de participação popular na UNASUL – Tratado Constitutivo e Diretrizes para o funcionamento do FPC – foram assinados no mais alto nível de representação institucional do bloco, ou seja, pelas autoridades presidenciais.

## **Novos tempos; mas velha institucionalidade**

A arquitetura de Poder do MERCOSUL segue idêntica àquela definida no Tratado de Assunção de 1991 e aprimorada no Protocolo de Ouro Preto de 1994. Esta arquitetura preserva o “minimalismo institucional” da sua origem, uma vez que foi concebida para atender aos requerimentos comerciais e mercantis e às lógicas liberalizantes de mercado que dominaram a agenda do MERCOSUL desde sua existência. Segundo Miola: “Nestes primeiros 20 anos do MERCOSUL, os assuntos comerciais exerceram primazia sobre o conjunto da agenda do bloco (...). Os mecanismos de negociação comercial ao interior do MERCOSUL estão plasmados em praticamente toda a estrutura institucional do bloco. A lógica econômico-comercial determinou a institucionalidade e a cultura da integração vigente. Ainda que a arquitetura institucional seja funcional aos propósitos mercantis, ela todavia não responde à globalidade dos processos políticos, sociais, culturais e humanos inerentes a uma visão integracionista ampla” (Miola, 2012).

Os propósitos do Mercado Comum do Sul estão fixados no artigo primeiro do Tratado de Assunção, e envolvem unicamente aspectos econômico-comerciais: (1) *garantir a livre circulação de bens, serviços e produtos*; (2) *definir uma tarifa externa comum*; (3) *coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais*; e (4) *harmonizar as legislações fiscais, financeiras e produtivas*.

No Tratado de Assunção, documento de 6 páginas e 2.092 palavras, os vocábulos “social” e “desenvolvimento” figuram uma única vez – na parte introdutória do Tratado, nos “considerandos”.

Até hoje, somente os três órgãos genuínos têm poder decisório: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio (CCM). São exclusivamente as autoridades diplomáticas e econômicas dos governos nacionais que possuem assento oficial nessas instâncias e são, por isso, as autoridades que dirigem e definem de fato os rumos do MERCOSUL nas matérias executivas, legislativas e jurisdicionais.

Todas as demais autoridades que atuam nos órgãos do MERCOSUL, inclusive Ministros de Estado de outras Pastas que não das Relações Exteriores e da Economia, não possuem as mesmas prerrogativas deliberativas e legislativas das autoridades do CMC e GMC, ainda que tenham maior hierarquia política (Ministros de Estado) que as do GMC (diplomatas). Neste sistema vertical de subordinação institucional, os projetos gestados em Reuniões de Ministros do MERCOSUL (ou seja, no mais alto nível de autoridades), para se converterem em normas comunitárias, devem ser “elevadas” ao CMC ou ao GMC.

Fazem parte do organograma do MERCOSUL uma impressionante constelação de 273 órgãos. Destes, 270 órgãos são chamados “dependentes”, e se subordinam institucionalmente a um dos três órgãos pioneiros, como resumido no quadro:

#### Órgãos e estruturas do MERCOSUL

Órgãos deliberativos	Órgãos Principais	Órgãos vinculados (“dependentes”)	Sub-vinculações institucionais	Total
Conselho Mercado Comum (CMC)	32	49	41	122
Grupo Mercado Comum (GMC)	54	69	15	138
Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)	7	6	-	13
<b>Total de instâncias</b>	93	124	56	273

Fonte: Organograma do MERCOSUL

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/492/2/innova.front/organigrama>

Outras instituições comunitárias, mesmo aquelas com mandato específico de atuação, como o Instituto Social, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o próprio PARLASUL etc., são hierarquicamente “dependentes” do CMC ou do GMC. No anexo I, encontra-se um quadro resumo dos órgãos do MERCOSUL e suas instâncias “dependentes”.

Numa organização onde coexistem quase 300 órgãos, é crível supor a ocorrência de duplicidades, triplicidades e inclusive superposições no desempenho das mesmas funções por mais de uma instância. Assim como é plausível a ocorrência de omissões e lacunas com áreas a descoberto. Neste cenário, é bastante provável que a eficiência executiva e operativa resulte sacrificada.

Mereceria ser feito um exame detalhado para analisar a gênese, a justificativa e o período de criação das 270 instâncias não-genuínas do MERCOSUL. É possível deduzir-se, contudo, que a proliferação de novos órgãos – com a hipertrofia de poder nos três genuínos – tenha se dado sobretudo a partir da inflexão positiva do MERCOSUL de 2003 em diante com Lula, Kirchner e Chávez.

O sepultamento das negociações da ALCA (iniciado em 2003 e concluído em Mar del Plata em 2005) canalizou a ênfase na integração sul-americana e latino-americana, com desdobramentos concretos na institucionalidade do MERCOSUL e na criação de novos mecanismos e organismos de integração – ALBA (2004), UNASUL (2008) e CELAC (2010).

A partir de então, observa-se uma nova tônica dos discursos presidenciais, que passaram a defender uma ideia integracionista ampla capaz de abarcar, além dos aspectos econômico-comerciais, também as dimensões políticas, sociais, laborais, infra-estruturais e culturais da comunidade de nações.

Essa evolução positiva do MERCOSUL, que aprofundou e ampliou a natureza da integração entre os povos e as nações, foi acompanhada, entretanto, deste processo caótico e anárquico de organização insti-

tucional. Faltou planejamento e organização estratégica na condução desta trajetória de crescimento institucional.

Pensando na eficiência de uma arquitetura de deliberação pública, é fundamental nominar-se os *centros reais de poder* a partir dos quais se processa a deliberação. A eficiência deliberativa fica pulverizada e seriamente comprometida num organograma de quase 300 órgãos, fóruns, instâncias.

### **O “lugar” institucional e o objeto da deliberação pública**

A deliberação pública deve ter um objeto concreto acerca do qual se toma decisão. Em um processo de integração entre nações que se associam espontaneamente por interesses, princípios e objetivos comuns, *a substância do processo decisório são as políticas públicas de Estado.*

A deliberação pública não pode ficar restrita à “dimensão social” da integração, mas deve incidir sobre todas as dimensões, inclusive a econômica. São as opções econômicas que, em último grau, impactam diretamente na vida das pessoas e definem as oportunidades de acesso – ou não – aos benefícios da integração.

Quando, por exemplo, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) expede uma diretiva de aumento ou redução tarifária para determinado produto, este procedimento supostamente “técnico” estará refletindo a preferência dada a um determinado segmento produtivo em detrimento de outro, com consequências para os empregos dos trabalhadores e para o conjunto da atividade econômica.

A escolha é um ato inerente à mecânica da negociação, mas é parte, sobretudo, da economia política e da estratégia de desenvolvimento tanto nacional como regional. Por por isso, deveria levar em consideração, mais além da tecnoburocracia da CCM, os atores afetados por decisões que são políticas, antes de “técnicas”.

Integrar países implica criar instituições comunitárias, definir direitos sociais e civis comunitários, compartilhar estratégias de desenvolvimento, convergir nos objetivos táticos e estratégicos, harmonizar normas, reduzir assimetrias, aumentar a conectividade etc.<sup>7</sup>.

Os Ministérios de Estado são, em síntese, as instâncias responsáveis pela produção e gestão das políticas públicas na jurisdição nacional; detêm capacidades técnicas e concepções estratégicas nas respectivas áreas de atuação. Com orçamentos específicos, respondem por políticas e programas que beneficiam milhões de pessoas.

Quando a jurisdição se traslada para o âmbito regional/comunitário da integração, os Ministérios continuam respondendo pela produção e gestão das políticas específicas de Estado, desta feita na jurisdição intergovernamental do MERCOSUL.

É na esfera pública constituída ao redor dos Ministérios e das políticas públicas de Estado que pode se processar a participação da sociedade para a verdadeira deliberação sobre a gama de questões envolvidas na integração regional.

No caso da UNASUL, por exemplo, além da institucionalização do Fórum de Participação Cidadã – que é um potente fator de ordenamento da deliberação pública –, os macro-temas estão agrupados em menos de duas dezenas de instâncias do bloco, sobre as quais também incide a participação social. Evidentemente que tal arquitetura institucional – mais racional, planejada e articulada – favorece a eficiência e a efetividade do processo deliberativo.

---

7 Discursos e manifestações presidenciais reclamam um “novo” MERCOSUL, diferente da concepção livre-cambista original. Uma integração com políticas comunitárias/regionais em matérias de direitos civis e sociais; cooperação e acordos tecnológicos; defesa; sistemas produtivos; política energética; combate às assimetrias e desigualdades; desenvolvimento econômico; investimentos; infra-estrutura; políticas de trabalho, emprego e renda; as políticas industriais e agrícolas; comunicações e telecomunicações; políticas migratórias; gestão da riquezas naturais etc.

É importante se debater, ao mesmo tempo, sobre o nível em que se processa a deliberação pública. O processo deliberativo não deve se confundir com o exercício de funções executivas e cotidianas do MERCOSUL. Sua incidência deve se dar sobre os elementos de natureza estratégica, sobre as políticas gerais e as orientações programáticas de grande alcance para a integração.

As mudanças de orientação no MERCOSUL defendidas pelas autoridades presidenciais nos últimos anos deveriam replicar na institucionalidade do bloco. Elas deveriam ensejar, igualmente, esforços para avançar-se no desenho duma nova “governança comunitária”, na qual estas questões possam ser consideradas e processadas.

### **Diretrizes para a deliberação pública no MERCOSUL**

Se tiver êxito na conformação de uma arena pública comunitária e na concretização de procedimentos de deliberação pública, o MERCOSUL dará uma demonstração ao mundo de que esta região, dramaticamente abatida no passado recente pela barbárie das ditaduras civis-militares, se supera e se reconstrói na vivência democrática profunda.

A democracia direta, mesmo que circunstancialmente possa produzir equívocos – como, de resto, qualquer método decisório pode gerar –, ainda assim sempre será superior a qualquer outro procedimento de decisão pública. Nas palavras de Bohman, a deliberação pública é “um processo dialógico de intercâmbio de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não seriam solucionadas sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (Bohman, 1996; citado em Faria, 2000).

Estudiosos da problemática da deliberação pública reforçam esta perspectiva delineada por Bohman. Avritzer (2000), por exemplo, comenta que: “Bohman faz uma tentativa de integrar elementos dialógicos com uma concepção de razão pública e, ao mesmo tempo, de integrar os públicos informais com algum elemento capaz de institucionalizar a deliberação pública. Para Bohman, a publicidade opera

em diversos níveis: ela cria um espaço social para a deliberação, ela governa os processos de deliberação e as razões produzidas por ele. Bohman vai além de Habermas, na medida em que critica os limites da influência do público no sistema político: a deliberação ocorre na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem” (Avritzer, 2000).

Faria afirma que para Bohman: “A ideia de deliberação está baseada no diálogo, pois é desse que as capacidades para o ato deliberativo podem ser exercidas conjuntamente. Segundo Bohman, o diálogo público é possível mesmo quando não existe acordo entre os participantes ou quando os interlocutores não estão um diante do outro. Na visão desse autor, a deliberação é menos uma forma de discurso ou argumentação e mais uma atividade cooperativa e pública” (Faria, 2000).

Construir um empreendimento como o MERCOSUL encontra melhor perspectiva com “a coordenação e a cooperação entre as pessoas” interessadas na integração regional. Um novo patamar da participação social no MERCOSUL deve levar em conta os consensos e entendimentos acumulados pelas autoridades presidenciais no âmbito da UNASUL, e deve observar ainda alguns objetivos e diretrizes como:

- 1.** a conformação de uma arena pública do MERCOSUL, onde o processo deliberativo seja ordenado de maneira rotineira e democrática. A UPS deveria mudar seu escopo e passar a desempenhar papel análogo ao Fórum de Participação Cidadã da UNASUL; ser transformada em instância de participação social do MERCOSUL;
- 2.** o critério de representação social neste espaço de participação é a afinidade e a identidade; o compromisso e a defesa da integração e dos mecanismos e organismos regionais.

Nas palavras de Avritzer: “O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias,

isto é, elas agregam solidariedades e interesses parciais” (Warren, 2001; citado em Avritzer, 2007). “Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. O que fornece a legitimidade da representação por afinidade? A legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele” (Avritzer, 2007).

**3.** *a incorporação ampla dos segmentos das sociedades nacionais que defendem e batalham pelo MERCOSUL e pela integração regional; ou seja, de todos os atores que exercem efetiva “cooperação” para a integração regional;*

**4.** *a garantia da pluralidade e da diversidade das representações sociais sob todos os ângulos: de gênero, de geração, de ocupação, geográfico, étnico, temático etc;*

**5.** *a racionalização e a democratização da base institucional sobre a qual se delibera. O MERCOSUL deve buscar formas de compatibilização de uma nova (e funcional) institucionalidade com princípios eficientes e democráticos da deliberação pública;*

**6.** *a conexão obrigatória entre dispositivos (Sessões/Capítulos) nacionais e o âmbito regional/comunitário de deliberação pública.*

O projeto para o MERCOSUL do presente e do futuro é substancialmente distinto daquele nascido em 1991. A arquitetura institucional e de Poder do bloco, apesar disso, conserva as mesmas características originais conferidas a ele naquela época.

Com 24 anos de existência, o MERCOSUL hoje ainda é conhecido basicamente nos círculos restritos da academia, das associações empresariais, das vanguardas sociais, das esferas governamentais e de segmentos especializados da mídia. Está distanciado, portanto, da vida real das pessoas; e, por isso, carente de reconhecimento público e de legitimidade social.

A participação social é um pressuposto fundamental para que o MERCOSUL adquira a legitimidade enquanto empreendimento comunitário de importância estratégica para cada país e para o conjunto dos povos da América do Sul.

Se adiar a resolução desta equação democratizadora, o MERCOSUL poderá estar desperdiçando um ativo político de grande valia. A eventual subsistência de um padrão restrito de condução dos assuntos e negócios do bloco, assentado numa visão preponderantemente “diplomático-cêntrica”, poderá criar um ambiente de resistências e enfrentamentos, diminuindo a legitimidade e o interesse social em relação ao MERCOSUL, mesmo que a interdependência econômica e sistêmica entre os países – e os consequentes efeitos às populações – venha a se tornar mais profunda.

## Referencias bibliográficas

Avritzer, Leonardo (2000), "Teoria democrática e deliberação pública", Lua Nova, Rio de Janeiro, N° 49, 2000 pp. 42.

Avritzer, Leonardo (2007), "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação", DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 50 N° 3, Rio de Janeiro, pp. 457 e 458.

Featherstone, Kevin (1994), "Jean Monet and the democratic deficit in European Union", Journal of Common Market Studies, v. 32, n. 2, pp. 149-170.

Faria, Cláudia Feres (2000), "Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman", Lua Nova, n° 50, pp. 59.

Faria, José E (1999), Direito na economia globalizada, São Paulo, Ed. Malheiros.

Giddens, Anthony (1999), A terceira via: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia, Rio de Janeiro, Ed. Record.

Revista Carta Capital (2015), edição N° 871, 14 de outubro de 2015.

Miola, Jeferson (2012), "MERCOSUL: possíveis políticas e estratégias em tempos de crise", CEFIR, MERCOSUR: Prospectiva 20 años, pp. 91.

Nunes Junior, Amandino T., "O déficit democrático na União Europeia", Brasil, 10/2004 <<http://jus.com.br/artigos/5843>> (Consulta: 10 de dezembro de 2011).

Wallach, Lori e Reich, Robert (2015), "O Estado enjaulado", Revista Carta Capital, edição N° 871, 14 de outubro de 2015, pp. 38.

# Control Social en el MERCOSUR. Reflexiones a la luz de la experiencia brasileña

Leonardo Granato  
Caroline Müller Bitencourt

Recibido: 18 de octubre de 2015.  
Aprobado: 16 de noviembre de 2015.

## Introducción

Al efectuar una intersección de los campos de estudio de las relaciones entre Estado y sociedad y de la integración regional, esta última entendida como el proceso multidimensional conducido por la acción externa de un determinado grupo de Estados con efectos directos para sus sociedades, la temática de la participación y control social emerge desafiante, sobre todo al considerar que la misma se refiere a la concretización del diálogo con la sociedad civil y de sus demandas. Concretización esta que no sólo deviene del hecho de reconocer que la *legitimas auctoritas* es la soberanía popular, sino también de afirmar que el resultado de las opciones públicas debe pasar por un proceso de control y monitoreo social permanente.

En este sentido, el objetivo de esta contribución es abordar la temática del control social en el ámbito del MERCOSUR<sup>1</sup> desde una perspectiva jurídico-institucional, efectuando, a modo de balance, una serie de consideraciones a la luz de la experiencia brasileña en la materia. Partimos de la premisa de que, si bien se han venido registrando tímidos avances en términos de oportunidad de participación en el ámbito del bloque en los últimos años, ello no ha sido acompañado por una reforma institucional más profunda que viabilizase canales efectivos de inclusión de los actores sociales en los procesos de formulación e implementación de políticas regionales, canales indispensables para el ejercicio posterior del control social.

---

1 Acrónimo de "Mercado Común del Sur", proceso intergubernamental de integración regional integrado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela como miembros plenos, y por Bolivia (en proceso de adhesión), Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam, como miembros asociados.

En aras de cumplir con el objetivo propuesto, el presente trabajo estará integrado por dos apartados, además de esta introducción y de las conclusiones. En el primero de ellos, discutiremos los conceptos de participación y control social a partir de la experiencia brasileña, y en el segundo, abordaremos la cuestión del control social en el ámbito del MERCOSUR a través del análisis de los principales avances normativos registrados en materia de participación.

### **Participación popular y control social en la experiencia brasileña**

De la misma manera en que en las últimas décadas se ha venido debatiendo intensamente en el país la importancia de la participación popular en la administración pública, el rol que el control social está llamado a cumplir se ha acentuado por inúmeros motivos. Entre ellos se destacan los altos índices de insatisfacción popular en referencia al desempeño de la democracia representativa y a su conducción poco permeable en relación con las demandas sociales; la crisis de legitimidad presente en todos los sectores del aparato burocrático del Estado; la sobrecarga del Poder Judicial devenida del control de la administración pública como última *ratio*; y los múltiples escándalos de corrupción que involucran a los sectores público y privado, y que vienen generando consecuencias gravemente disvaliosas en todos los órdenes de la sociedad.

Todos estos motivos antes mencionados se constituyen en factores determinantes del creciente debate acerca de la necesidad de fortalecer, perfeccionar y tornar efectivos los medios ya existentes de participación y control social de la administración pública (Leal, 2006), así como de crear nuevos canales para combatir el déficit democrático presente en la noción de "interés público" (Wanderley; Raichelis, 2001). Sin dudas, no resulta concebible pensar actualmente una organización que gestione intereses públicos sin un determinado grado de apertura hacia la esfera popular, toda vez que esta esfera, conforme ya anticipamos en la introducción, ejerce un papel central no sólo en términos de legitimación de la toma de decisiones, sino también de fortalecimiento de la propia capacidad de formulación y gestión de políticas gubernamentales (Lima; Milani, 2014).

En este orden de ideas, el concepto de participación social se refiere a la existencia de canales institucionales de participación en la gestión pública, con la presencia de nuevos sujetos colectivos en los procesos de toma de decisión. A pesar de que la participación social, en una primera instancia, pueda resultar prácticamente inseparable de la ideal de "control", es menester aclarar que ambos términos no poseen exactamente el mismo sentido. Considerando las etapas del llamado "ciclo de las políticas públicas"<sup>2</sup>, mientras que la participación popular tiene lugar en el proceso de la toma de decisión por parte de la administración pública, el control social *ocurre posteriormente*, a los fines de verificar y/o fiscalizar si las decisiones tomadas siguieron su curso, de si fueron efectivamente implementadas por la administración pública conforme la forma legalmente establecida, y de evaluar los resultados obtenidos (Siraque, 2004).

La particularidad del control social, en un contexto de Estado Democrático de Derecho, radica en que el mismo permite que los ciudadanos participen de forma más directa en la esfera pública estatal, en una etapa muchas veces no alcanzada por los espacios en donde normalmente tiene lugar la participación, y con objetivos convergentes y complementarios a tal actividad. De esta manera, a través de las facultades introducidas por el instituto del control social se busca que el ciudadano se sienta parte activa del quehacer estatal; quehacer estatal liderado por representantes, que, si bien han sido elegidos por la gran mayoría, ejecutan proyectos y políticas que generalmente no han sido ampliamente discutidos en el período electoral y en muchos casos ni siquiera formaron parte de la plataforma electoral.

De lo anterior se desprende la afirmación de que todo control presupone participación, pero no toda participación popular está necesariamente acompañada de alguna forma institucionalizada de control social, y conforme veremos en la segunda parte de este trabajo, ello será

---

<sup>2</sup> Al igual que gran parte de la literatura sobre el tema, Schmidt (2008) identifica las etapas de percepción y definición de problemas, definición de la agenda política, formulación, implementación y evaluación.

constatado en el MERCOSUR. Inclusive, es por ello que en el segundo apartado, previo a llamar la atención sobre la ausencia de control en el proceso de integración regional, nos referiremos necesariamente al proceso de institucionalización de la participación popular que vino teniendo lugar en los últimos años.

De cualquier manera, y más allá de cualquier otra disquisición, cabe afirmar que para el ejercicio de ambas acciones (participación y control), garantizar la transparencia de los actos de la administración, así como una "cultura de acceso" (a la información), es una acción fundamental<sup>3</sup>. Ya la propia Constitución Federal de Brasil de 1988 prevé la libertad de información en su capítulo sobre derechos y garantías individuales (Art. 5º, XIV), entendida no sólo como el derecho a ser informado en general, sino como el derecho de todo individuo de recibir informaciones relevantes sobre los negocios y actividades públicas (Araújo; Nunes Júnior, 2004). Asimismo, el propio texto constitucional atribuyó exclusivamente al Poder Público el deber de informar (Arts. 5º, XXXIII, y 37, caput), ya sea sobre un interés particular del sujeto requirente, o sobre el interés colectivo o general.

El derecho de acceso a la información pública, conectado con otros derechos sociales fundamentales como la propia figura de ciudadanía o de la "buena administración pública", es la llave maestra de la participación y el control social. Disponer de información completa, veraz, precisa, de calidad y accesible en términos de comprensión (Gruman, 2013), resulta vital para que la sociedad civil pueda participar de la esfera pública estatal. En este sentido, tal como expresa Lopes (2007), las políticas públicas que tengan por objeto promover el acceso a la información pública implican necesariamente acciones que posibiliten el acceso a foros o plenarios de discusiones en el ámbito de gobierno, que aseguren la transparencia en los procesos de rendición de cuentas en el ámbito público, y que protejan a la ciudadanía contra

---

<sup>3</sup> Ya el propio Weber (1964) hacía referencia al "conocimiento especializado" y al "saber oficial" como fundamentos del poder del aparato burocrático del Estado que ejerce la dominación legal-racional de la sociedad.

la negativa de los órganos públicos de brindar información solicitada conforme la normativa vigente.

Toda vez que se propicia un escenario de información y se lo reconoce como parte integrante del proceso de toma de decisión pública se está creando un ambiente favorable a la participación popular y al control social. Es solamente dentro del propio proceso decisorio, examinando demandas reales, que la participación puede ser ejercida de forma efectiva y continua. En el caso brasileño, el recientemente creado Sistema Nacional de Participación Social, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, los consejos sectoriales (municipales, estatales y nacionales), la acción popular, la ley de acceso a la información pública, entre otros instrumentos y programas gubernamentales, más allá de la transparencia inherente a las ya tradicionales reglas de probidad administrativa que todo funcionario público debe observar (Mello, 2010), se revelaron como factores coadyuvantes de la creación de canales de interlocución entre la administración pública y la sociedad civil y de alternativas de fiscalización de "lo público" por parte de esta última.

Conforme ha sido discutido por Ramanzini Júnior y Farias (2014a), un ejemplo ilustrativo del aumento de la permeabilidad de las esferas de gobierno a la participación social en la formulación e implementación de políticas públicas puede ser encontrado en el ámbito de la Política Exterior Brasileña, principalmente en relación con los temas de la integración regional (Brasil, 2014). Si bien hasta el momento las antiguas demandas sociales por constituir el Consejo Nacional de Política Exterior no han sido atendidas, en relación con el MERCOSUR en particular, cabe mencionar que, mediante Decreto no. 6.594 del 6 de octubre de 2008, fue creado el *"MERCOSUL Social e Participativo"*, con el objetivo de promover la interlocución entre el gobierno brasileño y las organizaciones de la sociedad civil sobre las políticas públicas para el MERCOSUR (Art. 1º). A pesar de la gran relevancia de este mecanismo de interacción entre el Estado y la sociedad en las discusiones relativas a la integración y al MERCOSUR, un estudio demuestra que su desempeño, entre 2008 y 2014, reveló limitaciones, sobre todo desde

el punto de vista de garantizar la influencia de los actores sociales en el comportamiento del país en relación con el MERCOSUR (Ramanzini Júnior; Farias, 2014b).

### **Control social en el MERCOSUR: un tema aún pendiente**

En apretada síntesis, podemos decir que el MERCOSUR se basa en la tradicional cooperación estratégica de Argentina y Brasil; en la conquista histórica de ambos actores de haber eliminado la hipótesis de conflicto con el país vecino. El MERCOSUR se inició con el retorno de las democracias en los años '80, se adaptó a la globalización neoliberal, y después de 2003, con la llegada de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), este bloque fue "reformulado", adquiriendo un carácter mucho más amplio al meramente económico-comercial, plasmado originalmente en el Tratado de Asunción de 1991 (Granato, 2015).

Esa ampliación o redimensionamiento del proceso de integración encontró su norte en convertirse en una herramienta al servicio de los respectivos proyectos nacionales de desarrollo, teniendo en la inclusión social y productiva, en la profundización del proceso de aproximación de las sociedades y en la creación de una identidad común, sus principales dimensiones.

Uno de los principales objetivos del proceso de integración del MERCOSUR a partir de 2003 fue construir un espacio regional común que además de ampliar las oportunidades de generación de empleo, inversiones, energía, infraestructura y comercio, se constituya en una verdadera estrategia de desarrollo productivo y bienestar social. Este es, en definitiva, el modelo de inserción que ha venido siendo impulsado por la alianza argentino-brasileña, con expresivo apoyo y consenso del resto de los países miembros, y materializado en los llamados "Consenso de Buenos Aires" y "Compromiso de Puerto Iguazú", de octubre de 2003 y de noviembre de 2005, respectivamente.

De este modo, este “cambio de visión” en la forma de concebir y organizar el MERCOSUR, y las políticas consecuentes, tuvieron un fuerte impacto en la institucionalidad del bloque, creándose un nuevo patrón de cooperación e integración (Sarti, 2014). Sin dejar de lado el capítulo económico-comercial, nuevas dimensiones emergieron en el bloque favoreciendo avances en los temas más variados, entre los que se encuentra el de la participación de la sociedad civil (Granato, 2015).

Hasta fines de los años '90, la representación de la sociedad civil en la estructura institucional del MERCOSUR estuvo restringida a determinados grupos vinculados directamente con la fuerte impronta comercial del mismo, tales como asociaciones empresariales y organizaciones sindicales. A partir de la etapa iniciada en 2003<sup>4</sup>, en la que se consagró la idea de que la ciudadanía sólo se podría “apropiar” del MERCOSUR a través de una participación activa en el funcionamiento de las instituciones del bloque (Caetano; Vázquez; Ventura, 2009), se dio inicio a un proceso, *aún en construcción*, en el que se fue reafirmando de forma gradual y paulatina el compromiso de los Estados miembros de ampliar e institucionalizar los espacios de participación social en el proceso de integración (Sarti, 2010)<sup>5</sup>.

En este sentido, reafirmamos que el MERCOSUR, en tanto extensión material de la actividad estatal de sus países miembros, debe aspirar siempre a su democratización así como a garantizar la efectiva implementación de los principios de transparencia, control y eficiencia,

---

4 Cabe aclarar que el hacer mención de “etapas” al describir la trayectoria del proceso de integración no significa estar asumiendo una postura de carácter lineal o evolutivo en relación con el mismo. Por el contrario, como todo fenómeno social, el MERCOSUR registra avances y retrocesos en el devenir de su historia.

5 Es importante detallar que existen dos formas a partir de las cuales la sociedad civil se relaciona con el proceso de integración: una de ellas, de carácter formal-institucional, que es a través de los órganos creados a tal efecto por los Estados Partes; y la segunda, de carácter informal, y que se refiere a las múltiples asociaciones u organizaciones, estables o espontáneas, no gubernamentales. El presente trabajo está enfocado en la primera de ellas.

entre otros, vigentes en las administraciones nacionales y que gozan de amplio consenso internacional. Es fundamental que la gestión pública mercosureña, por llamarla de alguna manera, siga los principios generales de las administraciones públicas de los países miembros, con las adaptaciones correspondientes a su naturaleza específica y diferenciada. Este razonamiento acompaña, en definitiva, la idea de que es posible entender la democracia como una pluralidad de formas de expresión que permite diversas combinaciones y estructuraciones, la “demodiversidad”, que apunta en el sentido de la “deliberación pública ampliada” (Santos; Avritzer, 2002), la que debe ser extendida, en este caso, al proceso de integración mercosureño.

Atento al objetivo del presente trabajo, resulta pertinente expresar qué entendemos por participación y control social en el proceso de integración del MERCOSUR a la luz de los conceptos abordados en la primera sección, porque es a partir de ese entendimiento contextualizado que efectuaremos nuestras reflexiones. En primer lugar, con estos términos no nos estamos refiriendo únicamente a instancias institucionales debidamente reglamentadas que permitan la expresión y deliberación de todos los sectores de la sociedad civil regional, cuyas agendas son directa o indirectamente afectadas por el proceso de integración, sino también, y ante todo, a la existencia de un sistema o política de transparencia y de acceso a la información pública regional, debido a que, como ya expresamos, la información es condición necesaria para que haya participación.

En segundo lugar, de la misma manera que la participación presupone el acceso a información, el control necesitará de mecanismos de participación social, y desde esa perspectiva, entendemos que los mecanismos de control social en el MERCOSUR vendrían a constituir una forma avanzada de política de participación. Defendemos, en este sentido, un concepto más integral de la participación en el proceso de integración, en donde los diversos sectores de la sociedad civil regional no sean consultados puntualmente en relación con una determinada política pública, sino que cuenten con mecanismos de participación y control de todo el ciclo de las políticas públicas.

Dicho esto, si bien escapa al objetivo del presente trabajo realizar un relevamiento exhaustivo de las experiencias de participación que se han venido registrando en el MERCOSUR desde 2003, procederemos, a continuación, a efectuar un análisis sobre algunos hechos esenciales que nos permita efectuar un balance de lo realizado de cara a la formulación de nuevas estrategias que contribuyan con la democratización y legitimación del proceso de integración a través de la institucionalización de mecanismos de control social.

El puntapié inicial en materia de participación fue dado por el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES)<sup>6</sup>, que contribuyó activamente para la preparación de las llamadas “Cumbres Sociales”, organizadas por los puntos focales del Programa Somos MERCOSUR<sup>7</sup>, y que desde 2006 se tomaron un evento regular en la agenda del bloque.

---

6 En términos del Protocolo de Ouro Preto, el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, con función consultiva, constituido por entidades representativas del trabajo, del empresariado, del movimiento cooperativo, de los consumidores, de los profesionales y de otras áreas diversas.

7 Tal como explica Padrón (2012), esta iniciativa, lanzada durante la Presidencia Pro-Tempore de Uruguay, en 2005, buscaba implicar a la ciudadanía en el proceso de integración del MERCOSUR, en el entendimiento de que todo emprendimiento de este tipo no es solamente una labor de elites políticas y técnicas, sino también de los diversos sectores de la sociedad civil, cuya interacción –entre sí y con las instituciones del bloque- resulta claramente provechosa para estimular avances consensuados en beneficio de todos. Entre los objetivos específicos del Programa se encontraban el de fortalecer la sociedad civil, mejorando las posibilidades de participación de la misma en el proceso de integración regional, y demandando información y transparencia sobre las decisiones y normas del MERCOSUR que afectan la vida de los ciudadanos del bloque; así como el de democratizar el MERCOSUR, creando mecanismos para que los Estados Partes y las ciudadanía compartan responsabilidades en la construcción del bloque regional, así en la formulación de las políticas públicas emanadas del mismo. Si bien, a pesar de la importancia de sus objetivos, esta iniciativa no consiguió una participación clara en la institucionalidad del bloque, la misma facilitó la creación y puesta en marcha de las Cumbres Sociales.

Representantes de los movimientos sociales y populares, organizaciones no gubernamentales, y gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR, se reunieron por primera vez en Brasilia, en diciembre de 2006<sup>8</sup>, convocados conjuntamente por el FCES, la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Comisión de Representantes Permanentes y el Programa Somos MERCOSUR.

En esa primera reunión cumbre, se expresó la importancia de que los movimientos y organizaciones sociales y populares participen e incidan, de forma efectiva, en el proceso decisorio del MERCOSUR, así como se solicitó que, a los efectos de dar continuidad a la iniciativa, las Cumbres Sociales sean apoyadas por las Presidencias Pro-Tempore como una actividad permanente de los movimientos sociales a ser realizada semestralmente en el marco de las Cumbres Presidenciales.

Cabe mencionar, en este contexto, que la decisión de creación del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) en 2005, también abonaría, aunque con resultados limitados, la discusión y el debate rumbo hacia la ampliación de la representación política, democratización y legitimación del proceso de integración<sup>9</sup>.

---

8 Cabe aclarar que el antecedente de esta primera Cumbre fue el primer Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social realizado en la ciudad de Córdoba (Argentina), en julio de ese mismo año, durante la reunión Cumbre de Presidentes.

9 Atento que la presente sección se orienta a reflexionar sobre la participación directa, no profundizaremos la cuestión de la representación política. De cualquier forma, no podemos dejar de comentar que, según el Art. 4° de su Protocolo Constitutivo (aprobado por Decisión CMC no. 23/2005), el Parlasur posee facultades meramente consultivas, limitándose sus posibilidades y prerrogativas de actuación en materia legislativa y de control, en relación con la estructura decisoria del bloque. Asimismo, en la actualidad, la elección para parlamentarios del MERCOSUR ocurre de forma indirecta en la mayoría de los Estados miembros, con excepción de Paraguay y de Argentina que ya aprobaron e internalizaron la norma que prevé las elecciones directas. En el caso de Brasil, Uruguay y Venezuela, se encuentran en proceso de aprobación de tal norma, por lo que podemos inferir que en el mediano plazo todos los países partes contarán con elecciones directas para mercoparlamentarios.

Si bien en el plano de realidad la periodicidad de las Cumbres Sociales fue asegurada (Martins, 2014; Martins; Silva; 2011), la reforma que ampliara efectivamente los espacios de participación en la estructura institucional del bloque nunca fue llevada a cabo, y hubo que esperar hasta el año 2012 para que, a través de la Decisión CMC no. 56, del 6 de diciembre, se prescribiese la responsabilidad del país que estuviera ejerciendo la Presidencia Pro-Tempore de organizar y de realizar las Cumbres Sociales para garantizar la continuidad de las mismas.

En relación con la citada norma, identificamos dos particularidades que pasamos a comentar seguidamente. En primer lugar, que la misma no establece ninguna vinculación de las Cumbres Sociales con el proceso decisorio del MERCOSUR, limitándose tan solo a consagrar que los resultados de tal espacio de participación serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común<sup>10</sup> que se realice después de la Cumbre Social, debiendo este Grupo remitir los resultados a las instancias de la estructura institucional del bloque competentes en la materia de que se trate. De la misma manera que, después de años de reivindicaciones, los gobiernos subnacionales obtuvieron su espacio en la arquitectura institucional del bloque a través de la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (que al igual que el Parlasur, es de carácter consultivo) se esperaba que la sociedad civil también lo hiciera, ya sea a través de la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil o de alguna otra figura similar<sup>11</sup>. Pero ello no fue así.

En segundo lugar, que la responsabilidad de la Presidencia Pro-Tempore de organizar y de realizar las Cumbres Sociales es compartida con la Unidad de Apoyo a la Participación Social, órgano creado mediante la Decisión CMC no. 65, del 16 de diciembre de 2010, en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR, con el objeto de

---

<sup>10</sup> Órgano ejecutivo del bloque.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la Unión de Naciones Sudamericanas fue creado, en 2012, el Foro de Participación Ciudadana.

actuar como un canal institucional de diálogo del bloque con la sociedad y con los movimientos sociales; de apoyar la organización de las Cumbres Sociales; de financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR; y de mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes. Es importante mencionar también que mediante la reciente Decisión CMC no. 10, del 16 de julio de 2015, fueron aprobadas cuestiones relativas a las Cumbres Sociales y rendición social de cuentas, al registro de organizaciones y movimientos sociales, y al procedimiento para solicitar información a los órganos del MERCOSUR.

Toda vez que no es nuestro objetivo realizar un estudio exhaustivo sobre el desempeño de las Cumbres Sociales o de la mencionada Unidad de Apoyo, a continuación, nos ocuparemos de efectuar algunas consideraciones sobre la normativa referenciada, señalando sus principales fragilidades.

La participación social precisa de transparencia y de acceso a la información para su efectivo ejercicio. No existe en el MERCOSUR, en tanto proceso de integración intergubernamental con personería jurídica internacional, una política de transparencia que garantice el acceso a la información pública regional. Si bien la propia Secretaría del bloque cuenta en el portal oficial con una base de datos/buscador de normativa y de documentos de libre acceso llamado “Documentos en línea”, el mismo continúa pareciendo de acceso relativamente complejo para el común de la ciudadanía<sup>12</sup>. Por otra parte, en referencia al tema de acceso a la información, la mencionada Decisión no. 10/2015, aprobó un procedimiento para solicitar información a los órganos del MERCOSUR.

---

12 Inclusive, cabe registrar el déficit de una única información pública y agregada que explique de forma comprensible para toda la ciudadanía de los países miembros los propósitos del MERCOSUR, así como de los resultados alcanzados.

Según esta norma, los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales de los Estados Partes podrán solicitar, a través de la Unidad de Apoyo a la Participación Social, información relativa al estado de vigencia de normas aprobadas; al estado de la adopción de normas por nuevos Estados Partes; a la relación de una norma con otras normas del MERCOSUR y/o al conjunto de normas que regulan una materia específica.

Ahora bien, sobre esto entendemos conducente efectuar dos observaciones: una de ellas, relativa a la legitimación activa para solicitar información, debido a que no sólo los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales deberían estar legitimados para hacer ese tipo de consulta, restringiéndose así el derecho al acceso a información pública al conjunto de los ciudadanos de los Estados Partes. La segunda cuestión se refiere al tipo de información que se puede solicitar, debido a que, entre los presupuestos contemplados por la norma, no se encuentran los índices de vigencia de adopción o incorporación de normas por parte de todos los Estados miembros, dato ese que sería de gran utilidad para efectuar análisis más profundos de los rumbos del proceso de integración regional. De cualquier manera, ese es tan sólo un ejemplo de un tipo de información pública que cualquier ciudadano debería tener el derecho de recibir y que el MERCOSUR debería estar obligado a producir y proveer. Muchas veces, la negativa ante la solicitud de determinada información es el carácter confidencial de la misma. En este sentido, sería prudente que el MERCOSUR contase con criterios para otorgar tal carácter, debidamente aprobados y publicados.

La participación social no presupone control social. Eso es evidente, sobre todo si se considera que el tema de la necesidad de control social fue incluido por primera vez desde 2006 en la Declaración de la Cumbre Social de julio de 2015, y circunscripto a una tarea fiscalizadora de los recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). En el punto 20 de la misma se expresa: "Entendemos que los recursos destinados al FOCEM deben ser ampliados y su actuación transparente, propiciando el *control social* para que el

FOCEM aumente su inversión en las cuestiones sociales, considerando las peculiaridades de los diferentes segmentos de la sociedad (jóvenes, mujeres, migrantes, trabajadores, etc.)” (la cursiva nos pertenece). Infortunadamente, el tema del control social de las políticas emanadas del bloque aún hoy no es objeto de discusión en el ámbito del MERCOSUR.

Para finalizar este apartado, debemos afirmar que algún avance se registró a partir de lo establecido en el Art. 2° del Anexo a la Decisión CMC no. 10/2015, referente a que en el marco de la Cumbre Social deberá preservarse un espacio para la “rendición social de cuentas” en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del proceso de integración regional. Si bien la norma es abstracta y poco específica, institucionaliza, de alguna manera, el tema de la rendición social de cuentas en el MERCOSUR, lo cual contribuye para comenzar a crear una conciencia política y ciudadana sobre la necesidad del control social. De cualquier manera, este tema, así como la creación de un órgano superior de control público<sup>13</sup>, se mantienen como temas aún pendientes de concretización en el ámbito del proceso de integración.

---

13 Cabe aclarar que el FCES, a través de la Recomendación no. 3, del 12 de septiembre de 2012, instó al estudio de las medidas conducentes para la creación y puesta en funcionamiento de una entidad de fiscalización superior con competencia en la auditoría y fiscalización de las cuentas y operaciones de los organismos y fondos del MERCOSUR. A pesar de este tema pendiente de gran importancia para el correcto funcionamiento del bloque en términos administrativos, un avance que sí merece ser mencionado es la aprobación, mediante Decisión CMC no. 15, del 16 de julio de 2015, del compendio de “Normas Generales para los Funcionarios MERCOSUR”, que prevé un Código de Ética, con normas de conducta y un régimen disciplinario. Conforme discutimos en la primera sección de este trabajo, este tipo de normas son fundamentales para contribuir con la transparencia y el control desde el punto de vista de la probidad administrativa.

## **A modo de conclusión**

Tal como hemos mencionado en la primera parte del presente trabajo, la participación y el control social en la esfera pública estatal reviste una importancia fundamental tanto en términos teóricos como prácticos, y es en este sentido que los desafíos del MERCOSUR actual imponen e impondrán un mayor compromiso político y ciudadano para abordar y poner en práctica acciones que permitan que la sociedad civil intervenga efectivamente en las políticas y rumbos de la integración.

Cuando nos referimos a un "compromiso político y ciudadano", no sólo nos estamos refiriendo a los "deberes" de los Estados miembros de viabilizar la participación y el control en el bloque intergubernamental, sino también a la oportunidad de los ciudadanos del MERCOSUR de exigir y de expresarse, de no tener "miedo" a "sentirse parte", de responsabilizarse, de monitorear si las políticas están siendo ejecutadas conforme sus preferencias. De la misma manera, consideramos fundamental llamar la atención sobre el rol de las universidades y espacios académicos en la construcción de un MERCOSUR multi-dimensional, democrático, transparente y socialmente responsable.

Los tímidos avances experimentados por el MERCOSUR en los últimos años en materia de oportunidad de participación demuestran *lo mucho que aún queda por hacer*, sobre todo si consideramos que la institucionalidad del bloque debe acompañar este proceso de apertura y democratización, a través de reglas que favorezcan la participación directa de los ciudadanos en el quehacer del bloque. Pero este proceso *está en construcción* y requiere de sentido crítico para formular los caminos a seguir. En definitiva, el norte de la participación y control social en el proceso de integración del MERCOSUR debe asegurar a los variados actores que lo integran nunca perder de vista las necesidades y proyectos de nuestras sociedades.

## Referencias bibliográficas

Araújo, Luiz Alberto David, Nunes Júnior, Vidal Serrano (2004), Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva.

Brasil, Secretaria Geral da Presidência da República (2014), "Debate sobre a participação social nos processos de integração regional". [http://www.participa.br/articles/public/0007/7382/Relato\\_Debates\\_Integra\\_\\_o\\_Regional\\_15-16.09.2014.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0007/7382/Relato_Debates_Integra__o_Regional_15-16.09.2014.pdf)

Caetano, Gerardo, Vázquez, Mariana, Ventura, Deisy (2009), "Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto", en Caetano, Gerardo (coord.), La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas, Montevideo, CEFIR, Trilce.

Granato, Leonardo (2015), Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul, Curitiba, Appris.

Gruman, Marcelo (2013), "Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo", Revista Espaço Acadêmico, N°. 141, pp. 90-99, <http://www.periodicos.uem.br/>

Leal, Rogério Gesta (2006), Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas, Porto Alegre, Livraria do Advogado.

Lima, Maria Regina Soares de, Milani, Carlos R. S. (2014), "Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?", Carta Maior, 1<sup>o</sup>. abril. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br>

Lopes, Cristiano Aguiar (2007). "Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro", Cadernos de Finanças Públicas, N° 8, <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

Martins, José Renato Vieira (2014), "Mercosul: dimensão social e participativa da integração regional", en Desiderá Neto, Walter A. (org.), O Brasil e as novas dimensões da integração regional, Rio de Janeiro, IPEA.

\_\_\_\_ Silva, Carolina Albuquerque (2011), "Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul", Boletim de Economia e Política Internacional, N° 5, Enero.-Marzo. <http://www.ipea.gov.br/desafios/index>

Mello, Celso Antônio Bandeira de (2010), Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros.

Padrón, Álvaro (2012), "Democratizar y profundizar el Mercosur", *Somos Mercosur y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010*, N°. 2, <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/02/Revistilla-Cumbres-Sociales>

Ramanzini Júnior, Haroldo; Farias, Rogério de Souza (2014a), "A sociedade, o Estado e a política externa: em busca da sintonia", *Política Externa*, vol. 23, N°. 2, Octubre-Diciembre.

\_\_\_\_\_ (2014b), "Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil", *PensamientoPropio*, N°. 40, Julio-Diciembre.

Santos, Boaventura de Souza; Avritzer, Leonardo (2002), "Introdução: Para ampliar o cânone democrático" en Santos, Boaventura de Souza (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sarti, Ingrid (2014), "Apresentação: Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico" en Sarti, Ingrid, Martins, José R. V., Lesa, Mônica L., Carvalho, Glauber C. (orgs.), *Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Letra e Imagem.

\_\_\_\_\_ (2010), "Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 23-24, segunda época.

Schmidt, João Pedro (2008), "Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos" en Reis, Jorge R. dos, Leal, Rogério Gesta (org.), *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, Tomo 8, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Siraque, Vanderlei (2004), *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*, Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Wanderley, Luiz Eduardo, Raichelis, Raquel (2001), "Gestão pública democrática no contexto do Mercosul" en Sierra, Gerónimo (org.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.

Weber, Max (1964), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.



# Revisión de “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”

**Cecilia Alemany**

Recibido: 8 de julio de 2016.

Aprobado: 22 de julio de 2016.

## **Introducción y análisis de contexto**

En noviembre de 2006 se publicaba “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” - Serie Análisis y Propuestas (Friedrich-Ebert-Stiftung Uruguay, FESUR) de Alemany y Leandro. Las autoras realizaron un diagnóstico en base a entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil y una serie de propuestas desde su experiencia en la sociedad civil. En el caso de Alemany, habiendo integrado en el pasado la delegación nacional del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) – Sección Uruguay por las organizaciones no gubernamentales (ONGs), entre otras plataformas de participación. Y desde su experiencia convocando a la sociedad civil por parte del gobierno de Brasil, en el caso de Leandro, quien a su vez pasó a ser una de las primeras promotoras de la iniciativa “Somos MERCOSUR”. Este capítulo es una revisión de aquel Documento de Trabajo publicado por FESUR, poniendo en perspectiva aquellas propuestas 10 años después, con el fin de revisar su vigencia o posibles adaptaciones con una mirada prospectiva<sup>1</sup>.

Como señala Kaldor, el contenido sustantivo de la democracia implica la influencia de la ciudadanía en decisiones que afectan a sus vidas (Kaldor, 2003: 146). En el marco de la globalización y la regionalización muchas decisiones que históricamente se daban en el seno del Estado-Nación pasan a espacios interestatales de negociación y concesiones permanentes. Las construcciones de visiones colectivas más allá de los nacionalismos en el siglo XX estaban fuertemente marcadas

---

<sup>1</sup> Las opiniones de este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan la posición de UNOPS.

por la pertenencia a partidos políticos o la ubicación en Occidente o el sur, enfrentando la descolonización en buena parte del planeta; y se construían en torno a hitos como el Holocausto o Hiroshima, en lo que Kaldor retoma como “comunidad imaginada”. Las articulaciones regionales o internacionales se daban en torno al binomio guerra-paz y la tensión capitalismo – comunismo y fascismo – democracia o república.

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

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

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

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

Las instituciones intergubernamentales de la región reflejan la calidad institucional y la calidad de gobernanza y visión de los países que las componen. Parece difícil pensar que el conjunto, en el que sigue existiendo una alta tensión entre el nacionalismo y la potencial construcción de supranacionalidad aún utópica para unos y resistida por otros, sea más evolucionado, transparente y eficiente que las partes que lo componen. Las instituciones regionales de las que se dotan los países reflejan la voluntad política de éstos y suelen ser el mínimo común denominador al que se llega con la menor cantidad de recursos posibles. En ocasiones no se enfocan en ser una plataforma de desarrollo o construcción de ciudadanía, a pesar de sendas declaraciones presidenciales en ese sentido. En el caso del MERCOSUR, pareciera

lo contrario: cuanto más enérgicas las declaraciones presidenciales sobre las demás dimensiones de la integración que necesariamente deben complementar la agenda comercial, menor el efecto tractor de la integración real y la concatenación de intereses económicos o avances hacia la complementariedad productiva a escala regional.

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

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

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

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

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

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

La mística política y de alta movilización social que se daba en la región a principios de los años 2000 se desinfló y, en consecuencia, la presión para participar de las decisiones regionales disminuyó fuertemente. En 2016, el contexto bajó los incentivos para participar a nivel regional, la demanda por participación se redujo y el interés de la ciudadanía por los avances y desafíos de la agenda regional es limitado.

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

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

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

## **Revisión de los conceptos y los escenarios**

### *Revisión de los conceptos de base*

Al revisar las definiciones de base de Alemany y Leandro (2006) en torno a la sociedad civil y la participación en el MERCOSUR, se mantienen los siguientes conceptos propuestos por las autoras:

**a.** Una definición amplia de la sociedad civil es una opción que se reafirma ya que permite concebir la incidencia y la participación ciudadana de la forma lo más diversa e incluyente posible. La definición que plantean Alemany y Leandro comprende a: organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas (Alemany y Leandro, 2006:7).

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

**c.** No se debe confundir acceso a la información, transparencia, diálogo, consulta, con participación. Sino que se conciben como condiciones necesarias cada una de la que le sigue, donde la participación contiene a las demás, y representan un ciclo de menos a más por el que han transitado diversas experiencias de participación. Por lo que, se reafirma que una visión integral de la participación es una visión

operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente, sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones, es decir, de influencia en las definiciones de políticas regionales (Alemany y Leandro, 2003:10).

**d.** A nivel regional la transparencia en la toma de decisiones sigue siendo muy débil. Los informes de la Secretaría del MERCOSUR siguen siendo secretos 10 años después, así como la mayor parte de los anexos de toda negociación clave tanto de la agenda interna como de la agenda externa del MERCOSUR y de las negociaciones bilaterales de los Estados miembro con terceros (ej. negociaciones y acuerdos vigentes con China).

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

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

**g.** Se reafirma que “no sería viable proponer homogeneizar mecanismos nacionales de consulta a la sociedad civil, aunque podría ser interesante que aquellos países del MERCOSUR que no cuentan con

estos espacios aprendan de la experiencia de los vecinos y consideren el potencial de estas iniciativas” (Alemany y Leandro, 2003:22). En este sentido, una de las cancillerías que al momento de elaboración del Documento aparecía como una de las más rezagadas en la materia, la de Uruguay, ha tenido un avance, aunque menor, convocando a un espacio de diálogo con algunos actores de la sociedad civil local. Aún no institucionalizado, funciona de alguna forma fuera de la estructura de la Cancillería, ya que se cita desde el Programa Somos MERCOSUR. Además, no son claros ni el criterio para la participación ni los mecanismos de incorporación de los aportes de la sociedad civil al posicionamiento del gobierno en el seno del MERCOSUR ni su forma de funcionamiento. Asimismo, tampoco se ha dado publicación previa ni posterior de sus debates o avances.

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

Por todo lo señalado anteriormente, las debilidades del esquema de participación en el MERCOSUR (de los órganos y espacios de participación existentes), que se señalaron en 2006, se mantienen en las dimensiones de: representación y membresía; funcionamiento; articulación; visibilidad/transparencia/legitimidad; y sostenibilidad. Sin embargo, en esta revisión se podría relativizar:

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

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

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

#### *Revisión de los escenarios propuestos*

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

**Tabla N.º 1:**

<b>Escenarios simplificados para el MERCOSUR propuestos en 2006 por Alemany – Leandro</b>	<b>Breve descripción</b>
<b>MERCOSUR estancado</b>	El MERCOSUR sigue siendo una alternativa de desarrollo de los países de la región, pero en los hechos predominan los conflictos, y cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional.
<b>MERCOSUR fortalecido</b>	<p>Este es el escenario de un MERCOSUR Social y Productivo, con mayor complementariedad, aumento del comercio intra-regional, políticas energéticas comunes y proyectos de infraestructura, con políticas redistributivas y mayor integración social y cultural entre los países miembros y dentro de los países.</p> <p>Este escenario tiene básicamente dos variaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>a.</b> el MERCOSUR se fortalece en el proceso de construcción de la UNASUR como procesos complementarios, y colabora fuertemente con los países de la CAN (hacia una posible fusión bajo UNASUR o MERCOSUR) y los miembros asociados participan cada vez más activamente en las decisiones del MERCOSUR.</li><li><b>b.</b> el MERCOSUR se fortalece como principal espacio de integración económica, comercial y política de sus miembros plenos, independientemente de los demás procesos regionales.</li></ul>
<b>MERCOSUR debilitado</b>	En este escenario la inoperancia del MERCOSUR lo ha hecho caer por su propio peso; las normas aprobadas a nivel regional no se integran por los países miembros; la ciudadanía no puede circular libremente en la región ni ve los supuestos beneficios de la integración regional. Se fortalecen las visiones de autonomía y el camino propio; los socios pequeños firman Tratados de promoción de inversiones o Libre Comercio con los Estados Unidos, y las negociaciones con la UE se estancan.

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

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

**a.** El MERCOSUR no se fortalece, pero se afirma como alternativa de integración económica, aunque debilitada con relación a su fase de impulso económico-comercial del periodo 1991-1999, *vis-à-vis* de la UNASUR que se posiciona como una plataforma de concertación política más amplia que el primero;

**b.** las normas aprobadas a nivel regional no siempre se internalizan en los países miembros, aunque la ciudadanía puede circular cada vez más libremente en la región; esta afirmación no es cierta para bienes y servicios;

**c.** en cuanto a la agenda externa, las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE) han estado estancadas en estos diez años, aunque empiezan a retomarse en 2015;- se puede hasta afirmar que en gran medida cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional: los acuerdos bilaterales con China y negociaciones bilaterales con EE.UU son una prueba de ello;

**d.** la agenda de complementariedad productiva que fue fuerte en el período 2003-2006 se diluyó y sigue siendo una agenda pendiente, que hoy podría retomarse en torno a la articulación de cadenas regionales o globales de valor. Sin embargo, el análisis de políticas de fomento de la competitividad, productividad e innovación sigue siendo muy nacionalista y restrictivo en este sentido. Se está lejos de lograr enfoques regionales de construcción de valor, innovación y competitividad, y las políticas nacionales en estos frentes aún no integran enfoques colaborativos con los vecinos.

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

**Tabla N.º 2:**

<b>Escenarios de participación ciudadana propuestos en 2006 por Alemany – Leandro</b>	<b>Supone un MERCOSUR...</b>
<b>1. Escenario reduccionista: el arca de Noé</b>	Este escenario es el más reduccionista y parte de la premisa de optar por un espacio único de participación de la sociedad civil a nivel regional o un espacio donde se concentraría todo lo “social”. Aunque esta solución homogénea puede ser tentadora, no parece que por esta vía se refleje la complejidad de actores y espacios existentes. Por otro lado, la dimensión de lo social puede identificarse en todos los temas de la agenda regional, por lo que la alternativa de un solo espacio para “lo social” no se correspondería con una visión integral de la integración.
<b>2. Escenario de statu quo: la Torre de Babel</b>	Este escenario puede darse en las dinámicas de MERCOSUR estancado y MERCOSUR debilitado, pero no en un MERCOSUR fortalecido, ya que aumentaría las deficiencias del esquema de participación actual, y no sería viable acordar estrategias de desarrollo regional y subregional sin una participación más amplia de todos los sectores afectados.
<b>3. Escenario de statu quo plus</b>	Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita para acercar a la gente un proceso en decadencia.
	Este escenario es una variación del anterior, ya que se mantienen los espacios existentes,

pero en vez de seguir fomentando la Torre de Babel institucional se promueven algunas de las siguientes líneas de acción para la reingeniería:

- a. regular aquellos espacios en los que no hay reglamentos y actualizarlos cuando existen;
- b. redefinir los criterios de representación ya asumidos;
- c. acordar mecanismos de accountability y transparencia;
- d. ampliar la membresía de los espacios existentes;
- e. desarrollar mecanismos de coordinación de los espacios existentes;
- f. fortalecer el rol de los espacios existentes en el seno del MERCOSUR y su articulación con los espacios de toma de decisiones a nivel regional.

---

**4. Escenario asambleísta:  
plenario/cumbre social**

Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercarse a la gente un proceso en decadencia.

---

**5. Escenario de nueva  
ingeniería:  
MERCOSUR ciudadano**

El MERCOSUR ciudadano solo parece viable al mediano o largo plazo, y solo es posible en un marco de MERCOSUR fortalecido.

---

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

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

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

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

Finalmente, el *escenario 5* de una nueva ingeniería y un *MERCOSUR ciudadano* sigue siendo un escenario de largo plazo ya que no se dio en estos 10 años y parece que aún falta un impulso fuerte que renueve compromisos de los Estados miembro con la integración regional profunda, por un lado, y la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, por otro lado. La agenda de transparencia y rendición de cuentas no se ha posicionado como una agenda de construcción de bienes públicos regionales en el MERCOSUR, pero está en la palestra pública en 2016 a nivel nacional en muchos de los países de

la región. Ya sea por los casos de corrupción que muestran problemas estructurales del financiamiento de la política, los partidos políticos y sus campañas o por el uso de los recursos públicos o cargos de poder para el tráfico de influencias o el lavado de dinero. El descontento ciudadano generalizado ante constataciones de estas prácticas de forma estructural en varios países del bloque ha implicado movilizaciones, y en algunos países se están dando juicios varios en pleno proceso. A esto se suma que la situación institucional en Venezuela se deteriora aún más en 2016 y su tratamiento regional e internacional no pasa por los canales tradicionales del MERCOSUR, sino que se está provocando un posicionamiento regional desde la OEA, lo que de alguna manera fragiliza la institucionalidad del MERCOSUR indirectamente.

### **Revisión de las propuestas de participación ciudadana regional**

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

*EL MERCOSUR ciudadano o una nueva ingeniería: revisitado (aunque casi intacto)*

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

Esta nueva ingeniería supone un cambio de lógica en la forma de construir la participación ciudadana, donde en vez de conformar las representaciones por Secciones Nacionales se conformaría por Sectores. De hecho, en la lógica de Sección Nacional no hay espacio para aquellas organizaciones que tienen naturaleza regional o subregional, que si llegan a participar hacen un paso atrás al desmembrarse en sus composiciones o Secciones Nacionales.

Por ejemplo, podría pensarse en los siguientes sectores: a. Sector de la Economía Social y Solidaria (cooperativas, agricultura familiar, organizaciones campesinas, consumidores, fundaciones, organizaciones de poblaciones originarias/ indígenas orientadas a la producción, etc.); b. Sector Sindical; c. Sector Empresarial; d. Sector de ONGs, redes y académicos (organizaciones de desarrollo, organizaciones de mujeres, medioambientales, organizaciones de defensa de derechos, organizaciones de afrodescendientes, indígenas, académicos, redes de universidades, asociaciones, etc.).

También puede considerarse la posibilidad de subdividir este sector en cuatro sectores diferentes: a. organizaciones de derechos de las mujeres, igualdad de género, movimiento LGBTI; b. organizaciones de comunidades indígenas o pueblos originarios; c. organizaciones afrodescendientes; d. ONGs, centros, redes, academia.

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

No se podría aceptar que formalmente uno u otro sector tenga más peso en la toma de decisiones, tal como sucede en la actualidad, ya que de hecho los actores tienen pesos diferenciados, pero la institucionalidad no puede promover esa diferenciación sino al contrario, debería promover la igualdad de oportunidad de acceso a la participación.

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

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

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

- a.** *Mobilización, formación y popularización*: se puede afirmar que en la combinación de las Cumbres Sociales y la Unidad de Apoyo a la Participación Social se dan dos espacios importantes y novedosos de este periodo para la movilización, la formación y popularización de la agenda técnica – política del MERCOSUR. Otros programas o proyectos en el pasado contribuyeron en ese sentido, pero fuera de la estructura formal del MERCOSUR.
- b.** *Asambleísmo*: consolidado desde la segunda mitad de los años 2000 a través de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, con posibles áreas de mejora como en todos los casos. Sin embargo, se mantiene una importante fragilidad de base que implica la falta de acceso a informa-

ción estratégica, que se mantiene a pesar del paso de los años, y que no ha evolucionado hacia un mecanismo ni de información abierta ni a mecanismos parciales de “debriefing” a sociedad civil por parte de autoridades regionales o responsables nacionales ante el MERCOSUR.

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

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

Para un análisis más profundo sobre el estado de avance o debilidad de los foros de participación existentes y aquellos actores que mantienen una agenda de acción y/o incidencia a nivel regional, e

identificar posibles hojas de ruta para el fortalecimiento del escenario deseable del *MERCOSUR ciudadano*, asumiendo que estamos entre el *escenario 2 de statu quo: Torre de Babel* y el *escenario 3 de statu quo plus* muy incompleto, se podría trabajar en torno a la tipología de los actores de la sociedad civil global que plantea Kaldor y que se puede aplicar para una matriz de actores a nivel regional también integrando las siguientes dimensiones: *1. Temas de movilización e incidencia; 2. Composición; 3. Formas de organización; 4. Formas de acción; 5. Financiación; 6. Relación con el poder (económico y político, nacional y espacios regionales o globales).*

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

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

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

La falta de maduración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, la falta de control y gestión en el estado y los casos generalizados de corrupción o mal uso de los recursos y

contrataciones públicas en la mayoría de los países del bloque colocan como prioridad sine qua non la profundización de la democracia a nivel nacional. Muchas de estas prácticas son estructurales del sistema de financiamiento de las campañas electorales y afectan a la gran mayoría de los partidos políticos de la región, más allá de que existan procesos en curso particularmente agudos por los casos que implican a los gobiernos recientes de Argentina, Brasil y al sistema político chileno. A esto se suma la información derivada de los llamados “Panamá Papers”, que no ha tenido demasiado peso en la opinión pública de la mayoría de los países del bloque, y que como mínimo pone de manifiesto la necesidad de mejores regulaciones para intensificar la obligatoriedad de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos y su rendición de cuentas periódica.

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

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

La gobernanza regional difícilmente podría ser de mejor calidad que la gobernanza de los países que la componen, aunque posiblemente

esté menos contaminada de prácticas clientelistas o corruptas, en la medida en que los bienes y recursos públicos regionales son menores que los movilizados a nivel nacional.

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

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

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

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

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

### **Referencias bibliográficas**

Alemaný, Cecilia y Leandro, Beatriz (2006), Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR, Montevideo, Serie Análisis y Propuestas FESUR.

Kaldor, Mary (2003), La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Barcelona, Tusquets Editores.



# Participação social setorial e multissetorial no MERCOSUL: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais

**Carolina Albuquerque Silva**

Recibido: 3 de noviembre de 2015.

Aprobado: 24 de noviembre de 2015.

## **Introdução**

O panorama da integração regional e sub-regional na América Latina e Caribe, particularmente na América do Sul, sofreu importantes alterações no início do século XXI. À criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) em 2004, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, e da Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC) em 2011, somam-se a debilitação da Comunidade Andina (CAN), a introdução de novas agendas no MERCOSUL e as articulações ainda inconclusas de implantação da Aliança do Pacífico.

As primeiras décadas do século XXI foram testemunhas de uma inédita importância dedicada tanto pelos governos quanto pelos movimentos sociais aos processos de integração na região, engajando-se ativamente em novas iniciativas como a ALBA, a UNASUL e a CELAC. O MERCOSUL, por sua vez, teve seu número de integrantes ampliado e se buscou adicionar conteúdo social e político à sua dimensão eminentemente comercial.

Neste contexto, tem ganhado importância o debate sobre a atuação da sociedade civil nas relações internacionais e sobre o acesso dos segmentos sociais interessados aos processos de formulação e implementação das estratégias de inserção regional e internacional de seus países.

No que concerne à institucionalização de instrumentos de participação social, o MERCOSUL apresenta hoje em dia o maior acúmulo entre os organismos de integração regional em funcionamento na América do Sul. Criado em 1991 como um acordo fundamentalmente comercial, o bloco regional avançou, em aproximadamente dez anos, na integração das políticas sociais, cujo adensamento guarda estreita relação com a ampliação da participação social verificada mais ou menos no mesmo período.

Os espaços de participação social conquistados nos últimos anos por meio da ação conjunta de governos e representantes da sociedade civil fortaleceram a institucionalidade democrática do MERCOSUL. O Programa Somos MERCOSUL, as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, a Unidade de Apoio à Participação Social e outros espaços institucionais participativos criados nos anos 2000, como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), ampliaram a esfera pública regional.

Novos canais de participação foram criados, aperfeiçoando a arquitetura institucional da integração. Com inovações como estas, o MERCOSUL deu mostras da vitalidade no que diz respeito ao diálogo político e diversificou o leque de temas incluídos no esforço da integração – o que não significou, é preciso deixar claro, o abandono do paradigma comercialista, que continua sendo majoritário.

Iniciativas como as mencionadas tem o objetivo comum de envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios de construção do MERCOSUL. Correspondem a um processo de constituição de uma esfera pública regional geradora de direitos sociais, integrada por sujeitos coletivos, responsáveis pela elaboração, implantação e gestão de políticas públicas, que somente se tornou viável com o amadurecimento da cultura democrática na região.

Desde então, movimentos sociais, redes e plataformas de organizações de agricultores familiares, mulheres, imigrantes, juventude, trabalhadores, microempresários, cooperativas, educação, saúde, cultura, direitos sexuais e reprodutivos, igualdade racial, direitos humanos, economia solidária, entre outros, adquiriram um peso relativo maior nos destinos do bloco.

Este artigo pretende descrever e registrar os aspectos centrais de duas experiências-chave para a compreensão da evolução da participação social no MERCOSUL. A primeira delas é a Cúpula Social, evento que se realiza, desde 2006, em paralelo às Cúpulas Presidenciais do bloco. Participam das Cúpulas Sociais organizações e movimentos de todos os temas e segmentos sociais interessados, com o propósito de debater, a partir do diálogo entre governos e sociedade civil organizada, os rumos gerais do processo de integração. A iniciativa pretende fornecer um espaço para que organizações e movimentos façam a defesa do modelo de integração regional que desejam e professam, de modo a complementar, subsidiar ou mesmo contrapor-se às decisões tomadas pelos governantes nas Cúpulas Presidenciais.

A REAF, por sua vez, é o espaço institucional do MERCOSUL dedicado ao tratamento – técnico e político – dos assuntos ligados à agricultura familiar, camponesa e indígena. A Reunião foi concebida e implementada como um espaço de articulação entre governos e produtores/as familiares dos países membros e associados do bloco e, a partir desta dinâmica de funcionamento, desponta como um dos casos de sucesso mais consistentes no panorama do MERCOSUL. Instituída em 2004, a REAF criou normativas regionais e influenciou a adoção de leis nacionais; promoveu a adoção de políticas públicas para o setor; realizou iniciativas de cooperação técnica regional envolvendo funcionários de governos e representantes das organizações e movimentos sociais; criou e manteve uma iniciativa de formação voltada a jovens lideranças rurais da região; além de ter sido capaz de fazer aprovar a criação de um fundo setorial voltado para o financiamento da participação social em suas atividades. Seu desempenho confronta diretamente o senso comum sobre o MERCOSUL, associado a uma grande imprensa permanentemente indisposta em relação à região.

A proposta não é a de comparar as duas experiências que, de nosso ponto de vista, tratam-se de fenômenos que pouco se prestam à comparação. As Cúpulas Sociais e a REAF são experiências institucionalizadas de participação social no MERCOSUL, mas por aí acabam-se as semelhanças. Os atores, as estruturas, os objetivos e o funcionamento são distintos: como comparar uma iniciativa que envolve os gestores governamentais responsáveis por uma política setorial e as organizações sociais representativas desse setor, reunidas para debater as políticas públicas nacionais e regionais que se aplicam aquele setor, com uma iniciativa que, por sua vez, reúne representantes de todos os setores, em diálogo com representantes governamentais que, na maioria das vezes, são funcionários das presidências e chancelarias (não necessariamente responsáveis pelas políticas setoriais discutidas)?

Deixando de lado a pretensão de comparar, o artigo busca ilustrar a complexidade e diversidade de construções simultâneas que devem ser implementadas para garantir um projeto de integração regional que incorpore de fato as demandas das organizações e movimentos sociais da região.

### **MERCOSUL: dimensão social e diálogo político**

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul. A Venezuela tornou-se membro pleno do bloco em 2012 e, no momento, a Bolívia encontra-se em processo de adesão como Estado Parte. Ao ser criado, a prioridade comercial era clara e correspondia ao marco ideológico prevalecente na época de assinatura do tratado, que resultaram, em todos os países da região, em maior ou menor grau, em políticas de privatização e desmantelamento do Estado, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas (Sader, 2009; e Borón, 2004).

Se as estratégias neoliberais adotadas pelos países envolvidos nos inícios do MERCOSUL minimizavam – ou diretamente excluíam – a participação social e as questões sociais, políticas, culturais, produtivas

vas, ambientais e identitárias, a crise econômica de 1998 a 2002, que aumentou ainda mais os níveis de iniquidade, pobreza, desemprego e exclusão social em vários países da região, colocou em evidência as limitações e o esgotamento daquele modelo de desenvolvimento que, ao debilitar o papel dos Estados, havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a própria integração (Mirza, 2013).

A partir de 2003, o MERCOSUL iniciou um processo de superação de concepções centradas exclusivamente no mercado, com uma agenda marcada por assuntos comerciais, aduaneiros e tarifários, para incorporar outras pautas da integração regional, avançando nas dimensões política, participativa, social e produtiva da integração.

Um dos marcos nesse processo foi o Programa Somos MERCOSUL, iniciativa pública lançada pela presidência *pro tempore* do Uruguai em 2005, com o apoio do então presidente Tabaré Vázquez e dos demais Estados Partes. Somos MERCOSUL teve por objetivo envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios de construção do MERCOSUL. Concebido como uma iniciativa de articulação entre a sociedade civil e os governos, a iniciativa deu visibilidade a uma diversidade de iniciativas e atores da sociedade civil que vinham se ocupando dos temas regionais.

No campo da participação social, ressalta-se a criação, em dezembro de 2010, em Foz do Iguaçu, da Unidade de Apoio à Participação Social (Dec. Nº 65/10), com a finalidade de ampliar e institucionalizar a participação da sociedade civil, financiar a participação de representantes de organizações sociais em reuniões do bloco, apoiar a organização das Cúpulas Sociais e manter um banco de dados de organizações da sociedade civil dos Estados Partes do MERCOSUL. Ficou definido que a nova instância seria conectada ao Alto Representante Geral do MERCOSUL – função criada na mesma Cúpula de Foz do Iguaçu.

Paralelamente aos novos espaços para a participação social, houve sinais do fortalecimento da agenda do desenvolvimento social integrado no processo de construção do MERCOSUL. Ressalta-se a criação do Instituto Social do MERCOSUL em 2007 (Dec. N° 03/07), em funcionamento desde 2011; da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM) em 2008 (Dec. N° 39/08); e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) em 2009 (Dec. N° 14/09). Destacam-se, ainda o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) (Dec. N° 67/10) e o Estatuto da Cidadania (Dec. N° 64/10), ambos aprovados em 2010. Diversas políticas setoriais de alcance regional, implementadas ao longo das últimas décadas em áreas como agricultura familiar, saúde, educação e cultura, traduzem igualmente a inflexão em direção a um enfoque mais integral da integração regional.

Também mereceram consideração especial, no período descrito, os mecanismos voltados para a redução das assimetrias existentes entre os sócios. De acordo com esse objetivo, foi constituído em 2004 o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (Dec. N° 45/04). Constituído por contribuições anuais não-reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões (dos quais US\$ 70 milhões correspondem ao Brasil). Paraguai e Uruguai são destinatários de 80% dos recursos do Fundo. Embora ainda modesto para os objetivos que pretende alcançar, o FOCEM sinalizou para uma lógica distinta de integração, mais voltada para a cooperação e não apenas para a liberalização dos mercados, foco predominante nas fases iniciais da integração.

Esses avanços revelam uma maior abertura do MERCOSUL para temas não-exclusivamente comerciais. Este conjunto de novas conquistas se tornou possível em virtude do somatório de mudanças políticas, econômicas e sociais que permitiram a inflexão social da agenda do bloco.

O aprofundamento das políticas voltadas para a dimensão sócio produtiva da integração tornaria possível a constituição de um sistema regional de proteção social, que complementaria as políticas nacionais direcionadas para a redução do grau de vulnerabilidade dos cidadãos frente às carências sociais ainda existentes nos países da região. Segundo essa concepção, o MERCOSUL passaria a ter responsabilidades sobre a provisão de serviços e bens considerados como direitos de cidadania (segurança alimentar, educação, saúde, renda, moradia, segurança física), que deixariam de constituir-se como uma obrigação exclusiva dos Estados Nacionais.

A valorização das dimensões sociais da integração dificilmente poderia estar presente quando o MERCOSUL foi criado. Tal inflexão foi determinada por uma clivagem política que historicamente coincidiu com o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos noventa – quando da criação do bloco – com a chegada ao poder dos partidos de esquerda e centro-esquerda e com a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

Os movimentos sociais ocupam, neste modelo, um papel ativo na formulação das políticas de democratização econômica, política e social. As muitas edições do Fórum Social Mundial e da Cúpula dos Povos do Sul e as articulações contra as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como a Aliança Social Continental, que culminaram com sucesso em 2005 com a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, Argentina, são um exemplo das lutas dos movimentos sociais contra o modelo de globalização neoliberal que se pretendia impor à região.

Esse somatório de fatores permitiu dar início à superação do déficit de participação social que caracterizou o MERCOSUL durante a primeira década da integração. A agenda recente do bloco – mais voltada para os temas do desenvolvimento social – está intimamente associada à emergência de uma agenda de participação social como novo elemento da governança (Martins, 2014).

É importante deixar claro que se trata, aqui, de um alargamento de agenda e não de uma mudança completa a outro modelo de integração – este último continua em permanente disputa entre os tradicionalistas, defensores de uma concepção comercialista da integração, e aqueles que apostam em um modelo multidimensional para o processo, que vem a incorporar as demandas das organizações e movimentos sociais da região. Parece claro que, em termos gerais, nessas pouco mais de duas décadas de existência, a maior parte dos esforços do MERCOSUL foram empenhados em tentativas de harmonizações tarifárias e comerciais. O foco na integração comercial permaneceu inalterado, preservando-se o modelo de regionalismo aberto, apoiado pelas grandes empresas nacionais e multinacionais presentes no Brasil e na Argentina (Caetano, 2012).

### **Cúpulas Sociais do MERCOSUL**

As Cúpulas Sociais constituem espaços de diálogo entre governos e organizações da sociedade civil e fazem parte da nova institucionalidade do MERCOSUL. Elas contribuem para a ampliação da esfera pública regional e para a incorporação das demandas geradas pelos movimentos sociais na defesa de direitos e de políticas públicas regionais.

Realizadas semestralmente pelas Presidências Pro Tempore do bloco, de forma coordenada com a Cúpula de Chefes de Estado, as Cúpulas Sociais constituem um espaço de diálogo e interação entre governos e sociedade civil dos países membros e associados do MERCOSUL, a respeito do processo de integração regional. As sugestões resultantes dos debates realizados são encaminhadas às Cúpulas de Chefes de Estado do MERCOSUL para apreciação dos Presidentes dos Estados Partes.

As Cúpulas Sociais do MERCOSUL conformam uma experiência que faz parte do conjunto de inovações institucionais vividas pelo bloco a partir dos primeiros anos da década de 2000, nos marcos de uma inflexão em direção a um projeto de integração mais sensível a demandas sociais e participativas. Trata-se de um espaço de debate político sobre os rumos da integração e de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, dos quais participam representantes

dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do MERCOSUL. A experiência teve início em Córdoba, em julho de 2006, com a realização do evento *Encontro por um MERCOSUL Produtivo e Social* que, pela primeira vez, reuniu de forma paralela à Cúpula de Chefes de Estado, governos, movimentos e organizações sociais para discutir os assuntos do bloco. A partir de dezembro de 2006, com o evento realizado em Brasília, a iniciativa assumiu a denominação de Cúpula Social do MERCOSUL. Até o fim do primeiro semestre de 2015, pelo menos seis mil e quinhentos pessoas haviam participado das dezoito Cúpulas Sociais realizadas até então (Quadro 1)<sup>1</sup>.

**Quadro 1: As Cúpulas Sociais do MERCOSUL**

<b>Cúpula</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>
I-Córdoba 2006	Córdoba, Argentina	19-20 de julho de 2006
II-Brasília 2006	Brasília, Brasil	13-15 de dezembro de 2006
III-Assunção 2007	Assunção, Paraguai	26-27 de junho de 2007
IV-Montevidéu 2007	Montevidéu, Uruguai	14 de dezembro de 2007
V-Tucumán 2008	Tucumán, Argentina	27-29 de junho de 2008
VI-Salvador 2008	Salvador, Brasil	14-15 de dezembro de 2008
VII-Assunção 2009	Assunção, Paraguai	22-23 de julho de 2009
VIII-Montevidéu 2009	Montevidéu, Uruguai	7-9 de dezembro de 2009
IX-Isla del Cerrito 2010	Resistencia e Isla del Cerrito, Argentina	24-26 de julho de 2010
X-Foz do Iguaçu 2010	Foz do Iguaçu, Brasil	14-16 de dezembro de 2010
XI-Assunção 2011	Assunção, Paraguai	28-29 de junho de 2011
XII-Montevidéu 2011	Montevidéu	18-19 de dezembro de 2011
XIII-Mendoza 2012	Mendoza, Argentina	27-28 de junho de 2012
XIV-Brasília 2012	Brasília, Brasil	4-6 de dezembro de 2012
XV-Montevidéu 2013	Montevidéu, Uruguai	9-11 de julho de 2013
XVI-Caracas 2014	Caracas, Venezuela	27-31 de janeiro de 2014
XVII-Paraná 2014	Paraná, Argentina	11-12 de dezembro de 2014
XVIII-Brasília 2015	Brasília, Brasil	14-16 de julho de 2015

1 Os dados referentes aos participantes e temas de trabalho das Cúpulas Sociais constam do estudo "As Cúpulas Sociais do MERCOSUL. História e Acervo.", elaborado pela autora e por José Renato Vieira Martins para a UPS-MERCOSUL, que se encontra no prelo.

O traço inovador dessa experiência reside em dois aspectos principais: o primeiro se refere ao fato de constituir-se em uma ação conjunta em que participam – e cooperam – governos, organizações e movimentos sociais e organismos oficiais do MERCOSUL. O segundo aspecto diz respeito ao caráter intersetorial da iniciativa. A análise das documentações disponíveis acerca dos participantes das Cúpulas revela a participação de organizações e movimentos representativos de pelo menos trinta diferentes setores.

### **Quadro 2: Organizações por Setor**

<b>#</b>	<b>Setor</b>
1	Academia e Pesquisa
2	Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena/Reforma Agrária
3	Associação Comunitária, de Bairro e Comunal
4	Associação Empresarial
5	Cidadania, Participação e Desenvolvimento
6	Cidades e Desenvolvimento Local
7	Comunicação
8	Cooperativas e Economia Solidária
9	Cultura
10	Direitos dos Migrantes
11	Direitos Humanos
12	Educação
13	Esportes e Educação Física
14	Gênero
15	Direitos Sexuais
16	Igualdade Racial
17	Infância e Adolescência
18	Inovação e Tecnologia
19	Integração, Comércio e Desenvolvimento
20	Juventude
21	Meio Ambiente
22	Micro, Pequenas e Médias Empresas
23	Organizações Religiosas
24	Partido ou Associação Política
25	Pessoas com Deficiência
26	Povos Indígenas e Originários
27	Relações Internacionais, Geopolítica e Hegemonia
28	Saúde
29	Sindical
30	Voluntariado

As Cúpulas Sociais produzem Declarações Finais, que podem ser documentos unificados ou a coleção de resultados finais dos grupos de trabalho que funcionaram em cada edição. Apenas no que diz respeito às Declarações Finais unificadas (Brasília 2006, Assunção 2009, Brasília 2012, Montevidéu 2013, Paraná 2014 e Brasília 2015), é possível identificar vinte e três temáticas abordadas: 1. Afrodescendentes, combate à xenofobia e igualdade racial; 2. Agricultura familiar, camponesa e indígena, reforma agrária, desenvolvimento rural, segurança e soberania alimentar; 3. Comunicação; 4. Cultura e identidade; 5. Desenvolvimento urbano e direito à cidade; 6. Direitos humanos, verdade, memória e justiça, crianças e adolescentes, LGBT, pessoas idosas, pessoas com deficiência; 7. Economia solidária, cooperativas, micro, pequenas e médias empresas; 8. Educação; 9. Estabilidade democrática, geopolítica, segurança e defesa continental; 10. Expansão do MERCOSUL; 11. Focem e combate às assimetrias; 12. Integração produtiva; 13. ISM, IPPDH, PEAS, Estatuto da Cidadania; 14. Juventude; 15. Meio ambiente e recursos naturais; 16. Migrações; 17. Modelos de integração, modelos de desenvolvimento, negociações comerciais internacionais; 18. Mulheres; 19. Parlamento; 20. Participação social, cúpulas sociais; 21. Povos originários / indígenas; 22. Saúde; 23. Trabalho, previdência, livre circulação de pessoas.

A análise das declarações das Cúpulas Sociais permite aferir um grande número de menções e propostas relacionadas a temas de interesse regional nas declarações finais, principalmente aos modelos de integração em disputa no MERCOSUL. Estes documentos também são pródigos em referências a eventos políticos que marcaram a conjuntura regional nos momentos em que as Cúpulas foram realizadas (por ex. as condenações aos golpes de Estado em Honduras, em Assunção 2009, e no próprio Paraguai, em Mendoza 2012; o apoio ao presidente Evo Morales quando do episódio da retenção de seu avião na Europa, em Montevidéu 2013; e numerosas menções de apoio à manutenção da ordem democrática na Venezuela e à demanda argentina pela devolução das Malvinas). Ainda assim, em termos totais prepondera um mosaico de manifestações setoriais, ainda que muitas vezes façam referência a conjunturas ou marcos jurídicos regionais.

As Declarações da Cúpula Social são entregues aos governantes que participam das Cúpulas Presidenciais do bloco. A partir daí, entretanto, ainda não foram constituídos instrumentos claros de seguimento do tratamento, ou ausência de tratamento, que os governos dão para tais documentos.

Apesar dessas dificuldades, as Cúpulas Sociais do MERCOSUL têm sido realizadas de forma ininterrupta pelas Presidências Pro Tempore do bloco desde a sua primeira edição. Esse dado é um indicativo do interesse dos governos, órgãos do MERCOSUL, organizações e movimentos sociais envolvidos na continuidade do processo.

### **Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL**

As atividades agropecuárias ocupam um papel de protagonismo nos países do MERCOSUL, especialmente no Cone Sul, inclusive definindo, de muitas maneiras, a inserção da sub-região no sistema internacional. Seu impacto é decisivo para a segurança alimentar, o crescimento e a estabilidade econômica do bloco. A relevância da REAF para o MERCOSUL está relacionada, por um lado, à participação expressiva do setor da agricultura familiar na estrutura agrária de seus países e, por outro, num histórico de insuficiência de estratégias e políticas públicas para o setor.

Para governos, academia e sociedade, a atuação das organizações e dos movimentos sociais agrários no Cone Sul também ganhou importância nas últimas duas décadas. A presença pública de uma série de movimentos como o MST no Brasil, o EZLN no México e o movimento indígena no Equador, indicava que estavam ocorrendo modificações nas formas de ação coletiva das organizações representativas da agricultura familiar, camponesa e indígena (Piñeiro, 2004).

A criação da REAF foi fruto do reconhecimento da relevância estratégica da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável dos países do MERCOSUL e da América Latina e Caribe como um todo, em função da importância da mesma no contexto regional, em que

cumprir um papel fundamental na produção de emprego agrícola, na geração de renda e no desenvolvimento territorial equilibrado das áreas rurais. Segundo estudo lançado em 2014 por CEPAL, FAO e IICA<sup>2</sup>, estima-se que as explorações que pertencem à agricultura familiar na América Latina alcancem cerca de 17 milhões de unidades, que agrupam uma população de aproximadamente 60 milhões de pessoas. Cerca de 57% dessas unidades encontram-se na América do Sul. Considera-se que a agricultura familiar represente uma proporção do total de unidades produtivas superior a 75% em quase todos os países latino-americanos, ultrapassando os 90% em muitos destes.

A mesma pesquisa afirma que a agricultura familiar é de vital importância para a produção agrícola da região, em especial em países como o Brasil, Colômbia e Equador, onde sua participação no valor agregado agrícola chega a mais de 40%. No que se refere a sua contribuição ao emprego, a agricultura familiar demonstrou ser uma das principais atividades geradoras de novas fontes de trabalho. Na América do Sul, a participação da agricultura familiar no emprego setorial é particularmente significativa, oscilando nos países analisados entre 53% (Argentina) e 77% (Brasil).

Apesar da importância da agricultura familiar para os sistemas produtivos dos países membros do MERCOSUL, até 2004 não havia um espaço oficial dedicado ao setor dentro do organograma do bloco. A REAF foi criada, assim, para cobrir o vácuo institucional que existia quanto à negociação regional dos temas da agricultura familiar. A criação da instância está relacionada, também, à nova agenda de desenvolvimento social e participação da sociedade civil que passou a incidir sobre as negociações do bloco regional a partir de 2003/2004.

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF) foi instituída em 25 de junho de 2004, pelo Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco, por meio da Dec. N° 11/04.

---

2 "Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas - una mirada hacia la América Latina y el Caribe 2014".

Segundo a normativa mencionada, são objetivos da REAF fortalecer as políticas públicas dirigidas à agricultura familiar e à promoção e facilitação do comércio de seus produtos. Primeiro espaço institucional a ocupar-se exclusivamente da agenda do desenvolvimento rural e da agricultura familiar no contexto da integração sul-americana, a REAF destacou-se pela consolidação de um método de diálogo político que envolveu governos e organizações sociais do campo em um processo de debate regional sobre a construção de políticas públicas para a agricultura familiar.

Após uma década de funcionamento, a REAF consolidou-se como uma das experiências de integração regional em agricultura familiar mais importantes da América Latina e Caribe. Seu método de funcionamento baseado no diálogo político entre governos, organizações e movimentos sociais permitiu à Reunião colher resultados importantes, dentre os quais se destacam os avanços nos registros nacionais da agricultura familiar, nas compras públicas dos produtos do setor, nas políticas de promoção da igualdade e autonomia econômica das mulheres rurais e em iniciativas para a formação e incidência política da juventude rural. Ressalta-se a implantação exitosa do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL (FAF), instrumento que tem garantido o financiamento da participação da sociedade civil nas atividades da Reunião, em funcionamento desde janeiro de 2013.

Essas conquistas reforçaram o papel da REAF como catalisador de uma estratégia regional de desenvolvimento rural, sustentabilidade ambiental e de garantia da segurança e soberania alimentar e nutricional baseada na produção da agricultura familiar. Ao longo desse período, a REAF confirmou-se como um dos vetores mais exitosos do processo de integração regional. Tem ajudado o bloco a consolidar-se e a construir a agenda para o fortalecimento da agricultura familiar nos países do MERCOSUL, do MERCOSUL ampliado e, por meio do diálogo com a CELAC, na América Latina e o Caribe como um todo.

O aniversário de dez anos de criação da REAF coincidiu com a celebração do Ano Internacional da Agricultura Familiar<sup>3</sup>, ampliando a visibilidade da atuação da Reunião Especializada ao longo de 2014.

A REAF é formada por representantes da sociedade civil e dos governos da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, Estados Parte do MERCOSUL, além da Bolívia, em processo de adesão e de Equador e Chile, que participam como Estados Associados.

Além dos governos dos Países membros – representados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Brasil, e pelos Ministérios de Agricultura e Pecuária, nos casos de Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile e Equador – a REAF reúne representações da sociedade civil, tais como sindicatos, movimentos sociais e, em menor medida, academia, redes e organizações não-governamentais<sup>4</sup>.

---

3 As Nações Unidas, reunidas em sua 91ª Assembleia Geral, em 22 de dezembro de 2011, declararam 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014), por meio da Resolução 66/222 (Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/pdf/UN-Resolution-IYFF14-en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/UN-Resolution-IYFF14-en.pdf)). Ao tomar essa decisão, a ONU levou em consideração o fato de que a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no mundo, envolvendo, segundo a FAO, mais de 500 milhões de propriedades agrícolas familiares em termos globais.

4 Da Seção Nacional brasileira, para registrar um exemplo, participaram, em 2014: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES).

Entre as instâncias institucionais do MERCOSUL, tem um dos regimentos internos mais avançados no sentido de permitir a participação da sociedade civil nos espaços regionais de discussão e decisão<sup>5</sup>. Essa característica, aliada ao papel central que as organizações da sociedade tiveram na própria criação da Reunião Especializada, torna a REAF a mais importante das instâncias a serem analisadas quando se trata da participação dos movimentos sociais do campo nos mecanismos de interação regional, de forma geral, e no MERCOSUL, especificamente. A criação da Reunião Especializada contou com o apoio decisivo das organizações sociais da agricultura familiar da região, articuladas, principalmente, a partir da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL Ampliado – COPROFAM (Broch, 2009).

O diálogo político entre governo e movimentos sociais consolidou-se, desde então, como marca distintiva do funcionamento da Reunião Especializada, um aspecto central e definidor do processo de construção de sua agenda que, ao incluir a perspectiva dos sujeitos das políticas discutidas, tem conseguido dar conta dos temas realmente prioritários para o setor, tanto nacional quanto regionalmente.

A REAF organiza-se, internamente, a partir de cinco Grupos Temáticos (GTs), em que são aprofundados os debates sobre temas específicos com o objetivo de formular recomendações e instrumentos concretos de política pública nos níveis nacional ou regional: a. Acesso à Terra e Reforma Agrária; b. Facilitação de Comércio; c. Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; d. Gênero e e. Juventude Rural. A estes se deve somar, ainda, o Grupo Técnico de Registros da Agricultura Familiar.

---

5 No Art. 2º da MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/04, pode-se ler: "Art. 2 - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL será coordenada pelos representantes governamentais dos quatro Estados Partes. As respectivas Seções Nacionais assegurarão a participação das entidades representativas da Sociedade Civil".

A Seção Nacional (SN) é o núcleo da REAF em cada país, o espaço de debate dos temas e elaboração das propostas que são levadas ao espaço regional por cada Estado Parte. As posições da SN são levadas às Sessões Plenárias Regionais, realizadas a cada seis meses e organizadas pelo país que exerce a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, com o apoio da Secretaria Técnica da REAF, que tem sede em Montevidéu.

As deliberações da REAF são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum (GMC). Dependendo do tipo de deliberação, o GMC pode ainda elevá-las ao Conselho do Mercado Comum do Sul (CMC), instância decisória máxima do MERCOSUL. Aprovadas por estes órgãos são então internalizadas pelos governos dos Estados Membros do bloco, de forma automática ou via Congressos Nacionais, dependendo da legislação de cada Estado Parte.

### **Resultados alcançados pela REAF**

A partir do diálogo político, a REAF atingiu uma série de resultados importantes relacionados ao desenvolvimento de normativas específicas, aos registros da agricultura familiar, ao intercâmbio de experiências de políticas de compras públicas, à formação dos/as jovens rurais e às ações para a igualdade de gênero, para citar alguns exemplos. Os resultados positivos da REAF fizeram com a Reunião Especializada fosse reconhecida, nos últimos anos, como referência em outros cenários regionais e em diferentes espaços de cooperação.

O registro da agricultura familiar na região e a cooperação para a construção dos registros nacionais nos países latino-americanos e caribenhos, como base para o desenvolvimento de políticas públicas diferenciadas, é um dos resultados mais destacados da REAF. Em 2007 o GMC aprovou a Res. N°25/07, que dotou o MERCOSUL de parâmetros comuns para a identificação da agricultura familiar e instou os países membros do bloco a registrar esse universo. Teve início um dos resultados com maior capacidade de escala de incidência dentro da REAF, uma vez que os instrumentos de registro da agricultura eram

ausentes ou escassos nos países do MERCOSUL<sup>6</sup>. Hoje em dia, a REAF tem cooperado sobre o tema não apenas como os países do MERCOSUL Ampliado, mas de toda a região da América Latina e do Caribe.

Os registros nacionais são pré-condição para as políticas diferenciadas e abrem um amplo leque de possibilidades para o desenho e implementação de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar nos países do MERCOSUL. A norma é, portanto, de mais alta relevância política dentro do contexto do desenvolvimento da agricultura familiar na região. Nenhum outro bloco regional existente compartilha de critérios comuns para a identificação de agricultores familiares e camponeses como destinatários de políticas públicas.

Culminando este processo, em dezembro de 2012 o CMC aprovou a Dec. N° 59/12, que estabeleceu o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar dos países do MERCOSUL, fornecendo lastro para a elaboração conjunta, no âmbito da REAF, de políticas públicas diferenciadas, de corte regional, para o desenvolvimento da agricultura familiar. A partir dos avanços na implementação dos registros nacionais nos países se considerou necessário atualizar a normativa MERCOSUL aplicável, de modo a incluir a vinculação entre estas e os selos de identificação dos produtos da agricultura familiar, o que resultou na aprovação posterior da Dec. N° 20/14, que substituiu a Dec. N° 59/12.

O acervo normativo da REAF, no âmbito do MERCOSUL, é outro resultado destacado da Reunião Especializada. Treze diferentes normativas relacionadas à agricultura familiar, de todos os níveis institucionais do bloco (Recomendações, Resoluções e Decisões) já foram criadas por solicitação da REAF.

---

<sup>6</sup> Com exceção do Brasil, cuja Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) foi utilizada como modelo para os Registros na Argentina, Paraguai e Uruguai.

Por estarem subordinadas, hierarquicamente, ao Grupo Mercado Comum, a quem devem assessorar nos assuntos relacionados aos temas que coordenam, as Reuniões Especializadas têm a prerrogativa de propor ao GMC a emissão de Recomendações. Estas se tratam de normas não-vinculantes, mas que podem ser tomadas como importantes instrumentos políticos, que orientam as ações comuns e indicam a intenção de atuar em conjunto em uma mesma direção. A REAF teve seis Recomendações aprovadas pelo CMC até o presente momento, que se inscrevem dentro das seguintes categorias: instrumentos de financiamento; seguro e gestão de riscos; políticas de equidade de gênero na agricultura familiar; educação no campo; Ano Internacional da Agricultura Familiar e selos de identificação da agricultura familiar.

Além das Recomendações, os órgãos decisórios do MERCOSUL também emitiram normas vinculantes (Resoluções GMC e Decisões CMC) a pedido da REAF, dentre as quais se destacam a criação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, o estabelecimento de critérios comuns para a identificação da agricultura familiar nos países da região e o reconhecimento mútuo dos registros nacionais voluntários da agricultura familiar (Quadro 3).

**Quadro 3: Normativa MERCOSUL relacionada à REAF**

<b>Tipo de Norma</b>	<b>Número e Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Internalização</b>
<b>Decisão</b>	45/2008	Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL	Argentina: Resolução MAGyP N°186/2010; Brasil: Decreto Legislativo N°150, de 10/05/12; Paraguai: Lei N°4390, de 25/08/11; Uruguai: Decreto PE N°156/2010, de 13/05/10.
<b>Decisão</b>	06/2009	Regulamento do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL	Não se aplica
<b>Decisão</b>	59/2012	Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar do MERCOSUL	Não se aplica
<b>Decisão</b>	20/2014	Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar dos Estados Partes - Substitui a Dec. N° 59/12	Não se aplica
<b>Resolução</b>	11/2004	Cria a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL	Não se aplica
<b>Resolução</b>	25/2007	Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no MERCOSUL	Argentina: Resolução MAGyP N°255/2007; Brasil: Lei N°11326, de 24/07/06; Paraguai: Resolução MAG N°2095, de 21/10/11; Uruguai: Decreto PE N°769/2008, de 07/01/09.
<b>Resolução</b>	42/2012	Acordo entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e os Estados Partes do MERCOSUL Integrantes do Fundo da Agricultura Familiar (FAF MERCOSUL) para a Administração Financeira do FAF MERCOSUL	Não se aplica

<b>Recomendação</b>	06/2008	Diretrizes para a Igualdade de Gênero em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar	Não se aplica
<b>Recomendação</b>	03/2009	Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar	Não se aplica
<b>Recomendação</b>	05/2010	Diretrizes para a Elaboração de Políticas Diferenciadas de Financiamento para a Agricultura Familiar	Não se aplica
<b>Recomendação</b>	02/2011	Educação Rural	Não se aplica
<b>Recomendação</b>	01/2014	Ano Internacional da Agricultura Familiar	Não se aplica
<b>Recomendação</b>	<b>02/2014</b>	<b>Selos de Identificação da Agricultura familiar</b>	<b>Não se aplica</b>

Outro desdobramento dos trabalhos da REAF está relacionado à execução e planejamento de iniciativas de cooperação sul-sul sobre os temas do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, que incluem seminários e cursos de formação e projetos de cooperação técnica, como o Curso Regional de Formação de Jovens Rurais; o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero e o Programa Regional de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar.

O Curso de Formação de Jovens Rurais é uma realização da REAF proposta a partir do Grupo Temático de Juventude Rural, que surge do reconhecimento da relevância da dimensão geracional para a sucessão rural e para o desenvolvimento rural sustentável dos países sul-americanos. Iniciada em 2008, a iniciativa conta com quatro edições realizadas, que permitiram a formação de cerca de 170 jovens rurais sul-americanos. Seu objetivo é fortalecer a participação dos jovens e sua atuação como dirigentes na formulação e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável e na implementação de uma agenda da juventude rural nos projetos de integração regional da América Latina e Caribe.

O Intercâmbio Regional sobre Compras Públicas da Agricultura Familiar, que desde 2010 já teve duas edições, é um caso particular, por ter influenciado diretamente a adoção dessas políticas públicas em dois países participantes: no Uruguai, que no final de 2014 aprovou uma Lei de Reserva de Mercado Estatal de Bens e Serviços Alimentícios para a Produção Agropecuária Familiar e a Pesca Artesanal; e no Paraguai, onde, em dezembro de 2013, foi aprovado o Decreto N° 1.056 da Presidência da República, que estabelece o "Processo Simplificado para Aquisição de Produtos Agropecuários da Agricultura Familiar", definindo os critérios para a sua aplicação.

Ao analisarmos o desenvolvimento institucional da REAF, é necessário registrar a aprovação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL (FAF), que refletiu a preocupação dos responsáveis pela Reunião Especializada com sua sustentabilidade. O FAF é utilizado para dar sustentação financeira para o funcionamento da REAF e de sua Secretaria Técnica e para garantir a participação social em todas as etapas do processo.

Segundo a regulamentação que foi aprovada para o Fundo, o mesmo é composto por contribuições fixas anuais de US\$ 15 mil por Estado Parte. À parte essa parcela fixa, uma segunda contribuição anual, no valor de US\$ 300 mil, é integrada conforme as seguintes porcentagens: Argentina: 27%; Brasil: 70%; Paraguai: 1% e Uruguai: 2%. Está em negociação a contribuição da Venezuela, que deverá ser semelhante à da Argentina.

Vale ressaltar, ainda que, a partir de resultados como os aqui relatados, a REAF tem desenvolvido uma agenda crescente de relacionamento externo (extra MERCOSUL), algo incomum às institucionalidades do bloco que não o CMC. Cresce a demanda de que a experiência de integração regional com base no diálogo político realizada pela REAF seja estendida ao espaço regional ampliado, ou seja, à América Latina e o Caribe, por meio de ações de cooperação sul-sul. Nesse sentido, pode-se ressaltar o aprofundamento das relações da REAF com a CELAC, a Frente Parlamentar Latino-Americana e Caribenha Contra a Fome e o Programa de Diálogo Rural Regional da América Central.

O destaque vai para a consolidação do vínculo entre a Reunião Especializada e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Com apenas cerca de três anos de funcionamento efetivo, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos tem dedicado atenção estratégica ao tema do fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional em suas decisões e documentos.

O Plano de Ação CELAC 2014, em seu capítulo primeiro, que trata sobre segurança alimentar e nutricional e erradicação da pobreza, solicita à FAO, com a colaboração da ALADI e da CEPAL, que apresentasse à CELAC um projeto de “Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome e da Pobreza”, para consideração de parte da Reunião de Ministros/as de Desenvolvimento Social da CELAC. Como resultado da solicitação, a primeira versão do “*Proyecto de Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación da Fome 2025*” foi apresentado pelas três agências em julho de 2014, para discussão prévia por parte dos países. No documento, FAO, ALADI e CEPAL listam uma série de recomendações, ou “linhas de ação”. A Linha de Ação 3, do Pilar 2, indica a REAF como referência de políticas públicas aplicadas à agricultura familiar para futuros intercâmbios.

A REAF também foi citada pela CELAC no âmbito dos responsáveis institucionais pela agricultura familiar, tendo sido contemplada no ponto N° 10 da Declaração Ministerial resultante da I Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar da CELAC, realizada em Brasília entre os dias 10 e 12 de novembro de 2014:

*“Destacan la importancia de promover, en el ámbito de la CELAC, el diálogo, el intercambio de experiencias y la cooperación con las iniciativas sub-regionales exitosas de integración regional en Agricultura Familiar, como la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), con 10 (diez) años ininterrumpidos de construcción de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar en el marco de la integración regional”* (Declaração Ministerial da I Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar da CELAC).

Neste cenário, a atuação da REAF, como ator simultaneamente doméstico – por meio das Seções Nacionais – e regional – por meio da Sessão Regional – tem funcionado consistentemente como um catalisador nos processos regionais de concertação e construção de consenso regional em torno da agricultura familiar.

Os êxitos da REAF – tanto no que diz respeito à agenda quanto aos resultados obtidos – estão relacionados à adoção do método do diálogo político, envolvendo governos e organizações sociais do campo em um processo de debate regional sobre a construção de políticas públicas para a agricultura familiar. A participação social é uma dimensão crucial para entender a evolução da REAF. Segundo essa abordagem, os destinatários das políticas públicas não podem ser considerados como meros objetos passivos, mas como sujeitos de direitos, capazes de desenvolver uma autonomia crítica frente às ações do governo. A participação da sociedade civil é ainda mais importante quando se trata de políticas públicas explicitamente direcionadas a promover um maior grau de consciência sobre os direitos devidos a grandes parcelas da cidadania em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como no caso das mulheres e jovens, especialmente no meio rural (Raphael e Jiménez, 2006).

Este método de funcionamento calcado na participação social permite a abordagem dos temas tratados no mais alto nível político, em um marco de vontade de reconhecimento e posicionamento político sobre os fenômenos analisados e sobre o papel que a agricultura familiar desempenha para a segurança alimentar e o desenvolvimento econômico da região. Este modo de funcionar ajuda a explicar a escala do processo, os acertos na definição da agenda e os avanços em matéria de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar. A partir de uma complexa correlação de forças, tal método tem permitido a atualização da agenda e o seguimento em cada país dos compromissos assumidos na região, estimulando a transformação dos diálogos e intercâmbios realizados pela REAF em políticas públicas ativas, muitas vezes com recursos nos orçamentos nacionais, respeitando a soberania e as peculiaridades de cada Estado, mas com aspectos similares e características comuns construídas desde a perspectiva regional.

### **Considerações finais**

A conjunção da eleição de governos progressistas com o aumento da presença das organizações e movimentos sociais nos países do MERCOSUL, ao longo dos anos 2000, resultou no fortalecimento de estruturas voltadas para a participação da sociedade civil nos assuntos do bloco. Este artigo pretendeu registrar as características gerais de duas dessas inovações institucionais: a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004, e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, que acontecem desde 2006.

Ambas as iniciativas só puderam ser implementadas em função das aberturas colocadas pelas novas orientações políticas impressas ao MERCOSUL a partir da primeira metade dos anos 2000. É importante perceber que as mudanças na condução do processo de integração acontecem depois que estes temas ganham prioridade nos cenários nacionais. O êxito nacional de políticas como as de compras públicas da agricultura familiar, por exemplo, serviram de referência prática e conceitual para os trabalhos da REAF. Dito de outra forma, o novo modo dos governos enfrentarem os problemas nacionais auxiliou a indução de mudanças no MERCOSUL.

Os pontos mencionados até aqui parecem sugerir que o MERCOSUL se encontra em condições de dar um salto qualitativo na abordagem das questões sociais e produtivas regionais, com participação social, para forjar intervenções integrais. Este novo enfoque traduz a convergência entre políticas de integração econômica e comercial com políticas de integração social.

O Estado ocupa posição central nessa equação, como articulador das posições entre setores do governo executivo, do parlamento e dos movimentos sociais, nacionais e regionais, em defesa do MERCOSUL e de uma agenda positiva para a integração. Essa nova agenda geradora de direitos sociais está articulada politicamente com os governos, integrada por sujeitos coletivos e movimentos sociais e empenhada na elaboração, implantação e gestão de políticas públicas regionais voltadas para o fortalecimento do MERCOSUL. Ainda que incipiente, essa tendência representa um fator de legitimação do processo de integração regional.

Este debate está relacionado a uma compreensão da integração regional como fenômeno multidimensional e interdisciplinar. Para compreendê-lo, é necessário explorar como são tratados, pelo MERCOSUL, os temas vinculados à construção de um modelo de desenvolvimento para a região e se esse modelo abrange, além dos aspectos econômicos tradicionais, questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a consolidação de alternativas econômicas diferentes do extrativismo dependente. Tanto a REAF quanto as Cúpulas Sociais representam a defesa de um modelo de integração multidimensional.

Desse modo, é possível jogar luz sobre a questão de se essas experiências recentes aportam para a construção de um modelo de desenvolvimento diferenciado do padrão de dependência em relação ao centro do sistema mundial, que caracterizou a região desde tempos coloniais. Sob esta perspectiva, a abordagem utilizada para a análise dos atuais processos de integração que se observam em nossa região está associada a uma perspectiva anti-hegemônica e anti-sistêmica, potencialmente construtora de autonomia e emancipação para a América do Sul.

A hipótese subjacente a esta concepção é a de que um novo modelo de regionalismo, representado sobretudo pela UNASUL e pela CELAC, mas que encontra ecos em certas mudanças observadas no MERCOSUL na última década, pode ter um impacto direto nessa disputa. A participação social e o estabelecimento de políticas diferenciadas voltadas para a melhora dos níveis de desenvolvimento das pessoas são variáveis substantivas deste modelo (Preciado, 2014 e Falero, 2006).

Com a eclosão da crise internacional, em 2008, o papel das políticas sociais e produtivas tornou-se ainda mais importante – em parte pela percepção do agravamento da situação mundial e dos seus riscos para a região, em parte pela necessidade de assegurar os avanços sociais já conquistados (Preciado, 2014).

As dimensões social, produtiva e participativa da interação regional expressam uma realidade plausível, ainda que não homogênea, da UNASUL e da CELAC, e mesmo de um MERCOSUL repaginado, diferente dos aspectos comerciais, alfandegários ou tarifários presentes nos modelos neoliberais de integração (Preciado, 2014). No entanto, reconhecer os avanços e potenciais de atuação conjunta descritos até aqui não significa desconsiderar os muitos obstáculos e fracassos vividos no cotidiano do processo de construção da integração regional. O abandono do paradigma neoliberal dos anos noventa ainda é parcial e incompleto. O que parece ter mudado foi a disposição geral de compromisso dos Estados com ações estáveis e coordenadas para a sustentação de programas em áreas sócio produtivas, que ganharam, na última década, maior prioridade no conjunto do esforço público.

Além da centralidade do papel do Estado e da participação social, também são questões importantes para um modelo anti-hegemônico de integração as questões da abordagem territorial e do debate identitário. A questão das identidades está na ordem do dia. As sociedades estão tendo que assumir plenamente, como nunca antes, sua pluralidade, a partir de identidades que, dependendo do contexto, podem ter referenciais e significados amplos, como idade, gênero, etnia, região, origens, classe social, fonte de renda, o urbano, o rural, etc.

A promoção da agenda da participação social significa, sob esta perspectiva, a defesa de um modelo de integração regional segundo o qual o MERCOSUL passa a configurar um espaço de oportunidades compartilhadas pelos seus habitantes em suas vidas cotidianas. Com o tempo, as políticas sociais e de participação tendem a contribuir para que os cidadãos do MERCOSUL aumentem seu sentido de pertencimento a uma comunidade política.

### **Referências bibliográficas**

Alemaný, Cecilia e Leandro, Beatriz (2006), Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul, Montevideú, Friedrich Ebert Stiftung.

Borón, Atilio (2004), Estado, capitalismo y democracia en América Latina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Broch, Alberto (2009), "Historia de la REAF", Agropolis, Año 1, N°1, Montevideú.

Budini, Terra Friederich (2010), "Reflexões sobre a idéia de «sociedade civil global» e a ação política não-estatal além das fronteiras", dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

Caetano, Gerardo (Coord.) (2011), MERCOSUR – Breve Historia, cronología y marco conceptual, Montevideú, CEFIR.

Caetano, Gerardo; Ventura, Daisy e Vazquez, Mariana (2009), "Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto" em Caetano, Gerardo (Coord.). La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideú, CEFIR.

Carvalho, Priscila Delgado de (2011), "Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf)", dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília.

CEPAL, FAO e IICA (2014), Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas - una mirada hacia la América Latina y el Caribe 2014. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>

Falero, Alfredo (2006), "Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en la América Latina" em VVAA (Orgs), Pensar a contracorriente II, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, pp. 308-337.

Martins, José Renato Vieira (2014), "Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional" em Desiderá Neto, Walter Antonio (Org.), O Brasil e novas dimensões da integração regional, Rio de Janeiro, IPEA, pp. 101-144.

MERCOSUL, (1994), Protocolo de Ouro Preto. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul.

\_\_\_\_ MERCOSUL/CMC/DEC. N°26/03, Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006.

\_\_\_\_ MERCOSUL/CMC/DEC. N°12/11, Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 01/04.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 01/11.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 02/11.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 01/12.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 02/12.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 01/13.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 02/13.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 01/14.

\_\_\_\_ MERCOSUL/GMC/REAF/ATA N° 02/14.

Ministério das Relações Exteriores (2011), Balanço da Política Externa 2003/2010. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

Mirza, Christian (2013), A dimensão social do Mercosul – Marco conceitual, Assunção, ISM.

Moreira, Crispim (2014), "Agricultura familiar comunitária: uma aliada na soberania alimentar e na luta contra a fome". Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming-2014/news/highlights/details-press-room/pt/c/213471/>

Piñeiro, Diego E (2004), En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina, Buenos Aires, CLACSO.

Preciado Coronado, Jaime Antonio; Alejo, Ángel Florido (2012), "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración 'postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica' em Flores, Consuelo; Martins, Carlos Eduardo, Nuevos escenarios para la integración en América Latina, Santiago, Editorial ARCIS/CLACSO.

\_\_\_\_\_ (2014), "La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña" en Messenberg, Débora; Barros, Flávia Lessa de; Pinto, Júlio (Orgs.), Dossiê Desafios da consolidação democrática na América Latina, Revista Sociedade e Estado, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

Raphael, Ricardo y Jiménez, Diana (2006), "Análisis comparado sobre las políticas latinoamericanas de apoyo focalizado a los grupos em situación de vulnerabilidad de las zonas rurales" en Soto Baquero, Fernando; Santos Rocha, Józimo; y Ortega, Jorge, Políticas pública y desarrollo rural em América Latina y el Caribe: El papel del gasto público, Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Sader, Emir (2009), A Nova Toupeira, São Paulo, Boitempo.

Silva, Carolina Albuquerque e Martins, José Renato Vieira (2011), "Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul", Boletim de Política Internacional, Nº 5, jan./mar, pp. 65-73.

Silva, Carolina Albuquerque; Martins, José Renato Vieira; Gomensoro, Federico (2010), "Mercosul Social e Participativo: a ampliação da esfera pública regional" em MERCOSUR 20 Años, Montevideú, CEFIR, pp. 137-160.

Simões, Antonio José Ferreira (2010), Integração: sonho e realidade na América do Sul, Brasília, FUNAG.

# **Participación social en la construcción de políticas públicas en derechos humanos. Avances y desafíos del MERCOSUR**

**Paulo Abrão Pires Júnior  
Paula Rodriguez Patrínós**

Recibido: 14 de febrero de 2016.  
Aprobado: 20 de febrero de 2016.

## **Introducción**

Hace poco más de una década, el MERCOSUR fue reconcebido como un proyecto político estratégico, reorientado hacia un regionalismo continental. El nuevo modelo procura hacer frente a las crisis económicas y sociales de la región y a las demandas de transformaciones políticas y sociales, junto a las inequidades y asimetrías del proceso de integración.

En este marco, el bloque regional pone el acento en una integración positiva que despliega y amplía diversas modalidades de cooperación, concertación y coordinación de políticas en el bloque. A su vez, fortalece las capacidades institucionales nacionales y regionales en áreas claves para el desarrollo económico y social. La coordinación de esfuerzos nacionales y la profundización de líneas de convergencia en políticas públicas regionales, pone mayor atención a políticas de inclusión social.

Esta dimensión del MERCOSUR ha estado asociada tanto a la persistencia de problemas estructurales como la pobreza, desigualdad y exclusión social que afectan el ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía en los países de la región, como al déficit democrático de la integración que plantea la necesidad de una mayor legitimidad y participación social. Se trata de lograr una integración más inclusiva que, bajo una estrategia de desarrollo nacional y regional, procura la superación de las graves desigualdades sociales a nivel nacional y la reducción de asimetrías en el plano regional (Rodríguez Patrínós, 2014).

A pesar de las múltiples dificultades inherentes a su naturaleza geopolítica e intergubernamental, el MERCOSUR ha avanzado hacia un modelo de desarrollo integrado que jerarquiza nuevas agendas y actores, a la vez que construye y fortalece una institucionalidad regional capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración, en tanto sus dimensiones económica, política y social. Un modelo que busca ser capaz de garantizar los derechos de una ciudadanía cada vez más regional.

La dimensión política y social del MERCOSUR ha asignado un papel central a la consolidación de la democracia y a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan la región. Por ello, los derechos humanos no sólo subyacen diversos instrumentos y espacios institucionales, sino que son incorporados con iniciativas concretas en la agenda de integración. El MERCOSUR construye y fortalece una institucionalidad pública que impulsa estrategias nacionales y regionales para avanzar en la agenda de derechos y ciudadanía, estimulando también la coordinación de políticas regionales en derechos humanos. La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) son ámbitos institucionales del bloque regional, creados para contribuir a la conformación de una comunidad política comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos, en tanto eje fundamental de la identidad y desarrollo de la región. La institucionalización del IPPDH como una instancia de coordinación y cooperación recíproca entre los Estados, resulta de ese compromiso en políticas públicas integradas.

Como veremos en el próximo apartado, la nueva institucionalidad regional de derechos humanos ha respondido a un cambio en la concepción del rol de los Estados, que ya no solo deben respetar los derechos humanos, sino promover acciones efectivas para garantizar su ejercicio. Ello ha impactado la concepción de los derechos humanos, en tanto campo específico de la política pública y en tanto un en-

foque a recuperar en las políticas sociales de nuestros países. Desde la perspectiva de derechos, tal como se señala en el tercer apartado, la participación social resulta clave para la formación de políticas públicas que satisfagan los derechos de la ciudadanía.

El enfoque participativo que subyace a la dimensión política y social del MERCOSUR coincidió con la sinergia política entre los Estados Partes, su vocación de transformación social y con la emergencia de movimientos sociales en el escenario político regional. Este enfoque se ha manifestado tanto en la concepción de las políticas públicas como en las distintas instancias de debate entre los Estados, junto a las decisiones y ámbitos institucionales del MERCOSUR, que procuran involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional. De esta manera, y progresivamente, se han ido fortaleciendo canales de diálogo sectoriales (educación, trabajo, derechos, etc.) entre las organizaciones sociales y el MERCOSUR, inspirados en las experiencias llevadas a cabo a nivel nacional, particularmente en Argentina y Brasil (Rodríguez Patrínós, 2014).

La paulatina conformación de una institucionalidad regional participativa cobra impulso en 2005 con la creación del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) que, junto a la elección de sus representantes vía sufragio universal en algunos países, representa un paso adelante hacia la participación, representatividad y legitimidad social del proceso de integración. El Programa Somos MERCOSUR, creado también en 2005, da cuenta del intento del bloque de superar su déficit de participación social, involucrando a la sociedad civil en los debates y procesos decisorios del MERCOSUR. Por su parte, las Cumbres Sociales que anticipan las Cumbres de los Presidentes desde el año 2006, conforman espacios de debate entre actores sociales, gubernamentales y del MERCOSUR. La creación en el 2010 de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR, procura ampliar e institucionalizar los canales de diálogo entre las organizaciones y movimientos sociales y el bloque regional (Rodríguez Patrínós, 2014).

Específicamente en materia de derechos humanos, la RAADH se ha constituido en un foro regional para el intercambio de experiencias, diálogo e interacción entre agencias públicas e instituciones gubernamentales, incluyendo la participación de movimientos y organizaciones sociales que emiten observaciones y sugerencias, tanto a nivel de los encuentros plenarios como en los grupos de trabajo y comisiones permanentes (IPPDH, 2012). Por otra parte, como veremos en el cuarto apartado, desde mayo de 2015 y con el apoyo de la UPS, se ha puesto en marcha el Foro de Participación Social del IPPDH, cuyo fin es consolidar el MERCOSUR Derechos Humanos y avanzar en el desarrollo de políticas públicas en la materia. La participación social es asociada a la exigibilidad de derechos, pero también es concebida como un derecho en sí mismo y como un principio consustancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos.

### **El vínculo entre las políticas públicas y los derechos humanos en América Latina**

La fortaleza de las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos son condiciones indispensables para la existencia y desarrollo de los procesos de integración. Este principio es particularmente relevante en el caso del MERCOSUR, integrado por países que atravesaron etapas dolorosas signadas por la violencia política ejercida por regímenes autoritarios, y aún hoy enfrentan el legado de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos cometidas en el pasado. Se trata de un pasado común que proyecta compromisos hacia el presente y el futuro, a la vez que contribuye a la formación de una conciencia regional para el respeto y promoción de los derechos fundamentales y la consolidación democrática.

Dado que la consolidación de la democracia está asociada con la protección efectiva del núcleo básico de derechos humanos, el MERCOSUR ha buscado apuntalar los esfuerzos de los gobiernos y de los pueblos por mejorar su efectividad y ampliar su alcance. Nuestros países han dado pasos decisivos para avanzar en la consolidación de los procesos democráticos, garantizar sistemas electorales sólidos,

sistemas de justicia independientes, instancias públicas que velan por la vigencia de los derechos humanos, junto a organizaciones y movimientos sociales activos que demandan, fiscalizan e impulsan la ampliación de derechos y ciudadanía (Abramovich y Rodríguez Patrínós, 2011).

Sin embargo, aún existen graves problemas de derechos humanos que guardan relación directa con la maduración política de la región, sus etapas de desarrollo y el contexto social y económico. Así, los déficits institucionales de las democracias representativas, junto con niveles alarmantes de violencia; discriminación racial, étnica y de género; desigualdad y exclusión social, imponen límites estructurales al ejercicio de derechos por parte de vastos sectores de la población. Por ello, la comunidad política regional ha avanzado en el desarrollo de políticas públicas con capacidad potencial para enfrentar estos problemas.

Hoy en día, los derechos humanos no son pensados tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como una guía para el desarrollo de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Junto a la ampliación de la agenda de derechos humanos, los órganos universales y regionales de protección de derechos han fijado con mayor claridad el contenido de las obligaciones positivas y negativas que los derechos humanos imponen a los Estados (Abramovich y Rodríguez Patrínós, 2011). Por otra parte, durante las últimas décadas, la mayoría de las reformas en las constituciones políticas de los Estados de América Latina, han ampliado el espectro de derechos protegidos e incorporaron con jerarquía privilegiada a los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, las políticas públicas de la región han sido repensadas como parte de las obligaciones de los Estados para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y servicios (Abramovich y Pautassi, 2009).

Así, el enfoque de derechos se ha ido gestando como un marco conceptual aplicable al ámbito del desarrollo y al proceso de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. Este enfoque,

ofrece una orientación general para el debate político, en clave de derechos al interior de la región y, sobre todo, en cada uno de los países para cristalizar el sentido concreto y preciso de las normas constitucionales e internacionales. También da un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas, interpelando a los involucrados en calidad de sujetos con derechos y obligaciones. Tanto en el plano del debate político como en el de la gestión pública, el enfoque de derechos fortalece los ámbitos públicos y democráticos de debate, de decisión y de acción en los procesos de políticas públicas, a través de la participación social, de una gestión transparente y de la rendición de cuentas por parte de los agentes públicos y privados responsables por la efectiva implementación de los derechos (IPPDH, 2014).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas – como proceso colectivo de construcción de sentido y de interacción de actores estatales y sociales en pos de un mayor bienestar – se constituyen como espacios privilegiados para la construcción de una ciudadanía plural (IPPDH, 2014). La ciudadanía es entendida aquí en su doble acepción.

Por un lado, refiere a los derechos y responsabilidades/obligaciones – que funcionan como cara y contracara de manera inherentemente imbricada – producto de un proceso de construcción social – vinculado a luchas y reivindicaciones populares – que se plasma en el ejercicio activo, individual y colectivo. Y a la vez, expresa un posicionamiento y un vínculo con el Estado y con los propios pares.

De esta manera, el enfoque de derechos en políticas promueve centralmente el fortalecimiento del papel del Estado como garante de los derechos y el posicionamiento de los sujetos (individuos o colectivos sociales) como titulares de derechos con la capacidad de reclamar y participar, y no como meros beneficiarios de una política pública.

## **Participación en políticas públicas desde una perspectiva de derechos**

El derecho a la participación se ha ido definiendo cada vez con mayor precisión a través de pronunciamientos de órganos internacionales de derechos humanos, que establecen la obligación de los Estados de llevar adelante consultas extensas y organizar la participación activa y documentada de las personas afectadas e interesadas en el diseño, planificación y evaluación de las políticas públicas que las conciernen. Dicha participaciones clave para identificar adecuadamente las prioridades y necesidades a nivel regional, nacional y local, contribuyendo a la efectividad, justicia y equidad de las políticas públicas, así como a una mayor legitimidad de la alternativa elegida.

Ahora bien, la posibilidad de participación efectiva de las personas y grupos, en especial de aquellos que históricamente han permanecido al margen de las decisiones políticas y sociales que les conciernen, está inescindiblemente ligada al acceso a recursos, capacidades y fundamentalmente, al poder que implica ser reconocidos como sujetos de derechos con un conjunto de garantías que pueden ser puestas en marcha para la demanda del cumplimiento de las obligaciones estatales. Por tanto, los Estados deben actuar sobre los presupuestos necesarios que permitan garantizar una participación real y en condiciones de igualdad de las personas afectadas. A su vez, para que una participación social efectiva y conducente se materialice, es necesario que el Estado garantice un adecuado acceso a la información y la disponibilidad y difusión de un caudal de información que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de aquellas políticas y decisiones que afectan directamente a los ciudadanos. El acceso a la información puede permitir orientar más adecuadamente las políticas de transparencia y presionar a favor de los cambios institucionales necesarios en cada uno de nuestros países (Abramovich y Pautassi, 2009).

Ya nadie discute que, en el marco de un sistema democrático, la participación política va más allá de la existencia de un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias. Una democracia robusta

exige regular y refinar la participación política a través de modos diversos a los tradicionales, para acercar la cosa pública a la población y generar gobernantes en mayor medida receptivos de las demandas sociales y sujetos al escrutinio público.

En este sentido, y con el fin de contrabalancear los desequilibrios en la distribución del poder, diversos enfoques que hacen eje en la democracia deliberativa se centran en el desarrollo de arreglos institucionales que se traduzcan en una participación ciudadana deliberativa y autónoma, particularmente de quienes no tienen voz, sobre los procesos de diseño, planificación y seguimiento de las políticas y decisiones públicas, para producir decisiones y resultados más justos, equitativos y racionales (Cunill, 2010).

Los mecanismos y espacios de participación pueden ser múltiples y tener distintos niveles de formalidad e institucionalización, pero lo más importante es que existan y funcionen para canalizar demandas, encauzar conflictos, intercambiar perspectivas, construir visiones compartidas y generar acuerdos. Los países de la región han implementado diversas modalidades para hacer efectiva la participación social, por ejemplo: la elaboración participada de normas, la celebración de audiencias y consultas públicas, la instauración de consejos consultivos, la confección de presupuesto social participativo, la instauración de modalidades de gestión participativa o metodologías participativas de planificación y diseño, entre otras (IPPDH, 2014).

Las organizaciones y movimientos sociales de los países del MERCOSUR se han valido de estos múltiples mecanismos y herramientas para involucrarse activamente en procesos de formulación de políticas. La estrategia tradicional de denuncia del movimiento de derechos humanos en la región fue complementada con demandas de acciones preventivas y de promoción capaces de evitar futuras violaciones, y con nuevas estrategias de diálogo y negociación con los Estados. Además de la actuación a nivel nacional y local, el trabajo de incidencia de las organizaciones se extendió a escenarios internacionales de protección y promoción de derechos, en ocasiones reformulando sus estrategias ante instancias tradicionales como

el sistema interamericano y, en otras, participando de nuevos escenarios regionales como el MERCOSUR. Sus acciones han logrado la ampliación y reconocimiento de derechos y ciudadanía, contribuyendo también al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los principales mecanismos de protección de derechos, de participación política y de control horizontal. También han convertido sus demandas en cuestiones de política pública, involucrándose en procesos de planificación, implementación o evaluación de esas políticas. Se trata de organizaciones sociales organizadas, movilizadas, activas, dispuestas a controlar y a impugnar, pero también a participar de la discusión política, a dialogar y acordar con los gobiernos, a participar de proyectos políticos amplios de transformación y cambio social, como los que están en curso en nuestra región.

### **La experiencia del Foro de Participación Social del IPPDH<sup>1</sup>**

La interacción entre los Estados y las organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR es un elemento decisivo para el avance de los derechos humanos en la región, que constituye un activo institucional valioso para la formación de políticas públicas en la materia. A su vez, la participación social es clave para la legitimidad de dichas políticas y también para reafirmar la fase actual del proceso de integración centrada en la construcción de una comunidad política regional.

Por ello, poco después de la creación de la RAADH, los Estados junto a las organizaciones y movimientos sociales de la región procuraron entablar un espacio de interacción y diálogo en el proceso de formación de políticas públicas en derechos humanos. A una década del surgimiento de la RAADH, el MERCOSUR institucionaliza su compromiso con una mayor participación social mediante la creación del Foro de Participación Social del IPPDH. Se trata de un espacio permanente de diálogo, consulta y reflexión entre los Estados y las organizaciones y movimientos sociales, para la construcción de una agenda colectiva que facilite el desarrollo de políticas públicas en derechos humanos en la región.

---

<sup>1</sup> Agradecemos las sugerencias de Andressa Caldas para la elaboración de este apartado.

El Foro se organiza a través de consultas públicas presenciales y virtuales, promovidas junto a la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS), y realizadas semestralmente de forma itinerante, de modo de llegar a cada uno de los países del MERCOSUR. Además, el IPPDH ha abierto canales de participación virtual que –a través de videoconferencias, *hangouts* y foros virtuales – permiten difundir información, hacer devoluciones sobre las consultas públicas, validar de documentos, propuestas y otras actividades del IPPDH.

De esta manera, el MERCOSUR establece su primer Foro de Participación Social, que fomenta la construcción de alianzas sociales amplias que sostengan estrategias de acción política regional. Además, procura facilitar y fortalecer relaciones de cooperación y diálogo entre sociedad civil y Estados, a fin de avanzar en agendas de transformación en la región. Al mismo tiempo, busca avanzar en la construcción de estrategias, mecanismos y herramientas de participación social para el desarrollo de políticas públicas regionales en derechos humanos.

Finalizados los primeros cuatro años de su etapa fundacional, y en el marco de un proceso de transición institucional<sup>2</sup>, el IPPDH se propuso avanzar hacia su consolidación tomando como punto de partida la realización de una planificación estratégica participativa. Así, en mayo de 2015, fue realizada la I Consulta Pública del Foro de Participación Social del IPPDH. El objetivo central fue generar un espacio de reflexión y debate entre las organizaciones y movimientos sociales de la región y los ámbitos institucionales del MERCOSUR Derechos Humanos para la construcción colectiva de una agenda estratégica de trabajo del IPPDH para los próximos dos años. Allí los actores sociales, en diálogo con funcionarios gubernamentales de los países de

---

2 Entre 2010-2014, el argentino Víctor Abramovich se desempeñó como primer Secretario Ejecutivo del IPPDH. Para el período 2015-2017, el MERCOSUR designa a Paulo Abrão Pires Júnior, de nacionalidad brasilera, como nuevo Secretario Ejecutivo del Instituto.

la región<sup>3</sup>, buscaron identificar desafíos y posibilidades de actuación del MERCOSUR Derechos Humanos. Durante una jornada de trabajo, más de 200 representantes de organizaciones sociales<sup>4</sup> reflexionaron y debatieron sobre las principales transformaciones en la agenda de derechos humanos de la región, los temas prioritarios para el desarrollo de políticas públicas en derechos humanos y sobre la contribución que los ámbitos regionales del MERCOSUR pueden hacer al desarrollo de dichas políticas. Además, realizaron propuestas para la construcción del planestratégico del IPPDH para el 2015-2016 (IPPDH, 2015).

A partir de los aportes de representantes de organizaciones y movimientos sociales, expertos académicos y funcionarios públicos de los países del MERCOSUR, el IPPDH definió sus objetivos estratégicos para los próximos años. Ellos son: a. contribuir al fortalecimiento de las capacidades, instituciones y políticas públicas nacionales en derechos humanos; b. profundizar la cooperación y coordinación regional de políticas en la materia; c. ampliar y visibilizar la actuación regional coordinada en el ámbito internacional en derechos humanos; y d. estimular el pensamiento y la cultura en derechos humanos en la sociedad.

En el marco de estos propósitos, las contribuciones de las organizaciones sociales se orientaron a profundizar las políticas de memoria, verdad, justicia y reparación del MERCOSUR. También apuntaron al desarrollo y/o fortalecimiento de mecanismos institucionales y acciones estratégicas para la formulación de políticas de seguridad ciudadana que garanticen el ejercicio de los derechos humanos, por

---

3 Además de las autoridades de los cinco Estados Partes del MERCOSUR; participaron funcionarios del IPPDH y de su Consejo de Representantes Gubernamentales del IPPDH, junto a invitados de otros ámbitos institucionales del MERCOSUR Derechos Humanos.

4 La primera consulta pública del Foro de Participación Social del IPPDH contó con 80 participantes presenciales y 150 vía internet. De las 76 organizaciones intervinientes, 41 fueron de Argentina, 14 de Brasil, 7 de Uruguay, 7 de Venezuela, 5 de Paraguay, 1 de Colombia y 1 de Ecuador.

ejemplo, en materia de respuestas estatales frente a la protesta social o regulación de las políticas de drogas. Las organizaciones, además, reconocieron el avance en el fortalecimiento de nuestros sistemas políticos democráticos, en políticas de igualdad sustantiva y de inclusión social y cultural. Destacaron la necesidad de profundizar estas acciones estratégicas, poniendo a los grupos en situación de desigualdad estructural en el centro de las políticas regionales.

También señalaron la relevancia de vincular la agenda de derechos económicos, sociales y culturales con las agendas económicas, incluyendo aspectos tales como el rol de los actores privados y el papel de contralor del Estado frente a empresas. La regulación y educación en materia de medios de comunicación desde un enfoque de derechos, también fue un tema central. A estas propuestas se sumó la demanda de mayor participación social, tanto a nivel nacional como regional, junto a la efectiva implementación de canales institucionales de participación para garantizar no sólo mejores políticas públicas sino avances en términos del proceso de fortalecimiento de un MERCOSUR Social (IPPDH, 2015).

La II Consulta Pública fue realizada en septiembre de 2015 en Brasilia, nuevamente con el apoyo de la UPS. En esta oportunidad el objetivo fue reflexionar y debatir sobre los procesos de memoria, verdad, justicia y reparación para la construcción de políticas e iniciativas estratégicas en el MERCOSUR. En el marco de los 40 años del Plan Cóndor –alianzas represivas de los servicios de inteligencia del Cono Sur durante las dictaduras –representantes estatales y de organizaciones sociales, reafirmaron esta otra integración y cooperación construida desde el MERCOSUR Derechos Humanos. Pero también dieron un paso adelante en la apertura de espacios de diálogos institucionales, a fin de construir consensos regionales, de afianzar y sostener en el tiempo las conquistas alcanzadas nacionalmente, como activos de toda la región.

Durante la consulta, más de 150 actores sociales<sup>5</sup> en diálogo con funcionarios del MERCOSUR y de cada uno de sus Estados, analizaron y debatieron sobre la actualidad de la agenda regional estratégica en materia memoria, verdad, justicia y reparación. En este marco, coincidieron con el desafío que conlleva garantizar las conquistas logradas por los movimientos sociales en materia de memoria, verdad y justicia, evitando retrocesos en la promoción y protección de los derechos humanos y la defensa de las instituciones democráticas.

Las propuestas de las organizaciones sociales destacaron la coordinación de políticas e iniciativas de preservación de sitios de memoria en la región que permitan mantener una memoria activa y en permanente construcción, acerca de ese pasado de violencia y vulneración de derechos que lamentablemente comparten nuestros países. Asimismo, las organizaciones realizaron propuestas tendientes a profundizar los procesos de verdad y justicia abiertos en los países del Cono Sur para revisar, investigar y juzgar los crímenes de lesa humanidad cometidos por los Estados en las décadas del 70 y 80. En este sentido, se destacó la relevancia de espacios de articulación, cooperación e intercambio de experiencias entre autoridades judiciales y políticas y las diversas organizaciones sociales que dan seguimiento a estos procesos. Así como también, la importancia estratégica que tiene difundir los procesos judiciales y contar con instancias de coordinación sobre información y archivos públicos relacionados con el plan Cóndor, como el Acervo Documental Condor (ADOC). En este sentido, las organizaciones destacaron los acuerdos entre los Estados para facilitar la cooperación y el intercambio de documentación en el desarrollo de investigaciones administrativas relativas a casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos. Y señalaron la relevancia de avanzar en un acuerdo de cooperación interinstitucional en la materia entre las autoridades en derechos humanos del MERCOSUR.

---

5 Participaron de la II Consulta pública del Foro de Participación Social del IPPDH 150 representantes de organizaciones sociales (120 participantes presenciales y 30 virtuales). De las 52 organizaciones participantes, 6 fueron de Argentina, 26 de Brasil, 5 de Paraguay, 5 de Uruguay, 5 de Venezuela.

Estos debates e iniciativas fueron transmitidos por el IPPDH a la Comisión de Memoria, Verdad y Justicia de la RAADH, profundizando el debate en la materia y logrando consensos relevantes entre los Estados, a fin de profundizar las políticas del MERCOSUR dirigidas a investigar y responsabilizar a quienes cometieron crímenes masivos, a la construcción de verdad, reparación y memoria social, junto a las garantías de no repetición.

Basta este breve repaso sobre la experiencia reciente del Foro de Participación Social del IPPDH para vislumbrar el aporte e incidencia de los movimientos sociales de la región en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos. Esta participación, que ahora adquiere un espacio permanente e institucionalizado, consolida al MERCOSUR como una comunidad política regional y de construcción social de identidades regionales bajo la concepción de una ciudadanía sudamericana que expresa a nuestros pueblos. La consolidación de este Foro es una tarea colectiva que tiene el potencial de impactar el proceso de construcción de consensos regionales en pos del fortalecimiento de una institucionalidad pública en derechos humanos a nivel nacional y regional.

### **Consideraciones finales**

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el MERCOSUR ha dado pasos importantes para su reconfiguración desde una perspectiva política y social orientada a la protección y promoción de los derechos humanos. No obstante, sigue siendo indispensable profundizar las modalidades y espacios de participación existentes a fin de facilitar la inclusión y el diálogo social en el proceso de formación de las políticas públicas.

Los desafíos son múltiples y en diversos niveles. En términos generales, es innegable que el diseño institucional, de fuerte corte presidencialista, de todos los Estados miembros, privilegia la diplomacia de los Poderes Ejecutivos y dificulta la incorporación de la sociedad civil al proceso decisorio y de formación de políticas. De esta manera,

la repolitización de las agendas regionales gira en torno de actores tradicionales (Estados y partidos políticos), dejando en un segundo plano a las organizaciones sociales. Por otra parte, las percepciones variables de los gobiernos de la región en torno al grado de apertura a la participación social, impacta la generación de consensos al interior de bloque regional. Efectivamente, en el MERCOSUR conviven visiones más abiertas y más restrictivas en relación con la participación social. Esta situación se complejiza cuando la alta rotación de las burocracias "mercosureñas" sujeta los consensos regionales alcanzados a una renovación constante.

En términos más específicos, el MERCOSUR tiene déficits significativos al momento de generar las condiciones necesarias para asegurar la intervención de los distintos grupos sociales con igual voz e influencia en la determinación de las prioridades de la agenda pública. El desafío consiguiente es lograr una participación social regional materialmente viable, con mayor circulación y gestión de información, y también con alternativas de apoyo económico. Se trata de que las diversas iniciativas regionales se conviertan en espacios eficaces de negociación entre actores sociales y gubernamentales para la elaboración de políticas públicas en derechos humanos a nivel regional.

Desde el IPPDH MERCOSUR estamos convencidos de la importancia de una convergencia política y social, establecida sobre la base de una perspectiva de los derechos y de la ampliación de los mecanismos de ciudadanía regional. La movilización y conciencia social dinámica, la formación de una ciudadanía política regional y el debido apoyo de los Estados son claves para avanzar en este modelo de integración. Parece difícil, pero no lo es. Basta solo centrarnos en la dimensión humana de nuestra acción política, para colectivamente avanzar en el desarrollo de sociedades más igualitarias. La fuerza transformadora de la comunidad de derechos humanos de la región, hoy al igual que en el pasado, es capaz de sacudir el estado de las cosas y liderar los procesos de cambio social, político e institucional que el MERCOSUR requiere.

## Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor y Rodríguez Patrínós, Paula (2011), Hecho en América Latina. Experiencias de Activismo en Derechos Humanos, Argentina, UDESA, 1ra. ed.

\_\_\_\_\_ (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.), La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Argentina, Editores del Puerto.

Cunill Grau, Nuria (2010), "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 46.

IPPDH (2015), Foro de Participación Social del IPPDH. Memoria de la I Consulta Pública. Argentina, Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR y Unidad de Apoyo a la Participación Social.

\_\_\_\_\_ (2014), Ganar Derechos. Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas basadas en Derechos, Argentina, Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR.

\_\_\_\_\_ (2012), Propuestas para el fortalecimiento de la RAADH: Mejoras en sus procedimientos y mecanismos de participación social, Argentina, Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR.

Rodríguez Patrínós (2014), "El Mercosur: Nuevas formas de cooperación y coordinación política", en Ayllón, B., Ojeda, T. y Surasky, J. (comp.) Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración regional en América Latina, España, IUDC-UCM, Catarata.



## Fotografías por Fundación ph15

La Fundación ph15 es una organización no gubernamental sin fines de lucro argentina conformada por un grupo de personas que cree en el arte como un valioso recurso que permite al ser humano desplegar su esencia y desarrollar sus capacidades creadoras, incluso en una realidad adversa u hostil. Desde esta perspectiva, la expresión artística se propone como una práctica que posibilita la exteriorización plena del ser y la generación de procesos transformadores, tanto individuales como colectivos. La Fundación ph15 se propone utilizar los recursos de las artes visuales – especialmente la fotografía – para fomentar nuevas capacidades expresivas, comunicacionales y técnicas en niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad, a través de la realización de talleres y actividades destinadas a favorecer la integración social y la socialización de la experiencia artística.

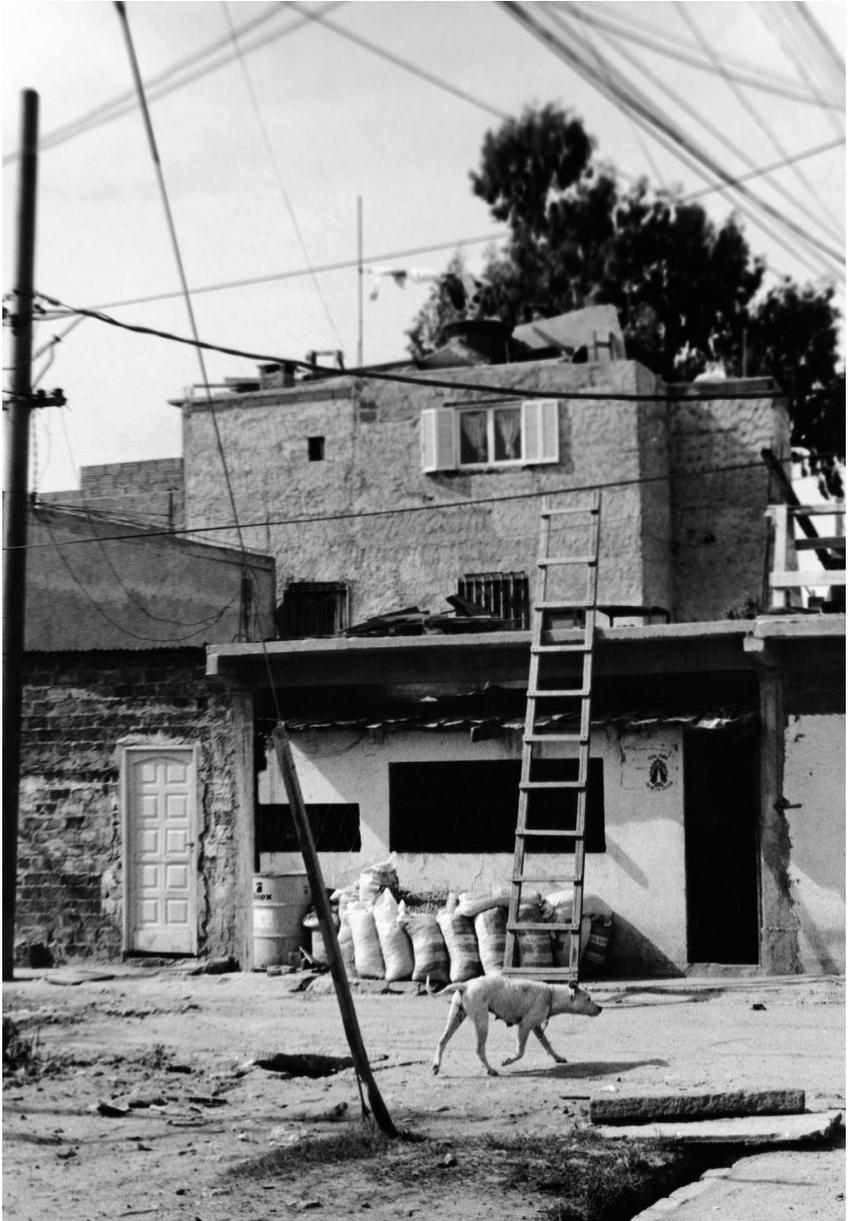


Imagen: Carlos Barreto (Fundación ph15)



Imagen: Juan Ignacio Sosa (Fundación ph15)



Imagen: Nahuel Alfonso (Fundación ph15)



Imagen: Daniela Rodríguez (Fundación ph15)



Imagen: Marcos Paredes (Fundación ph15)

## Sobre los coordinadores

### Rafael Alvariza Allende

Magíster en Economía Política Global por la *University of Hull* (UoH, Reino Unido). Diplomado en Cooperación Internacional por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Universidad CLAEH, Uruguay). Maestrando en Ciencias Humanas opción Estudios Latinoamericanos y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). Es investigador invitado en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, en el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la *Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul* (PUC-RS, Brasil) y en el Núcleo de Estudios Políticos y Administrativos de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (UFRGS, Brasil). Fue becario del Convenio CAPES-UDELAR financiado por el Ministerio de Educación de Brasil, con estancia académica en la PUC-RS. Fue colaborador en la Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Cátedra Geografía Humana y Económica de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Es miembro asociado de la red *Bloomsbury Policy Group* (Reino Unido) y fue delegado nacional para *Peace Child International* (Reino Unido) e *International Debate Education Association* (Bélgica). En Uruguay, se ha desempeñado como Técnico de la Unidad de Apoyo a la Participación Social en la órbita del Alto Representante General del MERCOSUR, funcionario de la Embajada de Portugal en Montevideo, y asistente de proyectos para la red de gobiernos locales Mercociudades, entre los que se destacan la Secretaria Ejecutiva p. 2008-2009 a cargo de la Intendencia Departamental de Canelones y el programa “Innovación y Cohesión Social en el MERCOSUR” administrado por la Intendencia de Montevideo. Ha participado en iniciativas académicas puntuales organizadas por la Fundación Konrad Adenauer, por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR, Uruguay), y por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Sus investigaciones analizan políticas exteriores en el Cono Sur, integración regional y MERCOSUR, estrategias de gobierno abierto y temas de coyuntura internacional, las cuales han sido publicadas en libros y revistas arbitradas editadas por universidades en América Latina y Europa. Correo electrónico: rafael.alvariza@gmail.com

## **María Marcela "Mayki" Gorosito**

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ, Argentina) y con estudios de posgrado en Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA, Argentina), en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina) y en el *Centre d'Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe* (Francia). Ha sido docente e investigadora en UNLZ, escuelas medias públicas y privadas argentinas, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Centro de Formación en Integración Regional (CEFIR, Uruguay). Se ha desempeñado como Directora General de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Municipio de Morón (Argentina), Asesora Externa en cooperación internacional e integración regional de la Intendencia Departamental de Canelones (Uruguay), Asesora Técnica del proyecto "Innovación y Cohesión Social en el MERCOSUR: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas" de la Red de Mercociudades, financiado por la Comisión Europea, y Asesora Técnica del proyecto financiado por la Cooperación española MUNICIPIA "Sistematización y difusión de buenas prácticas de implementación de políticas públicas locales de los gobiernos locales de América Latina basadas en la cooperación descentralizada y en los principios de la eficacia de la ayuda". Coordinó la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades (2004-05 y 2006-08), participó en la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y capacitó en internacionalización de ciudades a cuadros gubernamentales en Uruguay y Paraguay. Fue Asesora Técnica de la Unidad de Apoyo a la Participación Social en la órbita del Alto Representante General del MERCOSUR. Es fundadora y actual Presidenta de la asociación civil argentina "INCIDIR: Iniciativas para la Cooperación Internacional, el Desarrollo y la Integración Regional". Sus áreas prioritarias de actuación son: políticas públicas, cooperación internacional al desarrollo, entidades subnacionales y participación social en el MERCOSUR, didáctica; publicando y realizando diversas ponencias sobre la temática en Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Francia, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Correo electrónico: publicacionesincidir@gmail.

# Sobre el Consejo Académico<sup>1</sup>

## **Víctor Luis Gutiérrez Castillo**

Doctor Europeo en Derecho por la Universidad de Córdoba y Diplomado en Estudios Avanzados en Filología Integrada, "Islam e interculturalidad" por la Universidad de Sevilla (España). En la Universidad de Jaén (España), se desempeña como Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Coordinador del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, miembro de la Comisión de Cooperación, y docente en el Grado de Derecho. Comisionado del Rector para Programas Europeos en la Universidad Internacional de Andalucía (España). Miembro del Consejo Científico del *Institut du Droit Économique de la Mer* (Mónaco). Docente en la *Universitat Oberta de Catalunya* (España). Miembro del Grupo de investigación SEJ-399 Estudios internacionales, del *NETwork of expertson legal aspects of Maritime Safety and Security* (COST Action IS1105) e investigador responsable de varios proyectos I+D+I sobre inmigración y Derecho internacional del mar. Ha desarrollado líneas de investigación en *l'Université Paris I- Sorbonne*, *l'Université Paris Ouest Nanterre La Defense* (Francia), en la *Ohio University* (Estados Unidos), y en la *Università Bicocca di Milano* (Italia), siendo profesor invitado en universidades en Argentina, Colombia, Cuba, Italia, Francia, Estados Unidos y Marruecos.

## **Ignacio Hernaiz**

Magíster en Educación con orientación en Gestión Educativa. Director de la Oficina de la Organización de Estados Iberoamericanos en Uruguay, Representación para el MERCOSUR, y responsable del Instituto Iberoamericano para la Educación en Derechos Humanos. Se desempeñó como Secretario Educativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el Ministerio de Educación de la República Argentina fue Director Nacional de Gestión Educativa, Jefe de Gabinete, y Director de Educación Secundaria. Fue Rector de la

---

<sup>1</sup> Extracto de la reseña informada por los miembros del Consejo Académico el 20 de septiembre de 2016.

Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (Argentina); Director General del Colegio Siglo XXI y Rector del Colegio Chester de Buenos Aires; representante del Ministerio de Educación de Argentina en el Consejo de Administración del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH-UNESCO), en el Espacio para la Memoria (ex ESMA, Argentina). Ex Director del Canal Encuentro, y Coordinador del Área Asistencia Técnica y de la Unidad de Formación de la sede regional (para Latinoamérica y el Caribe) del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO en Argentina.

### **Franco Lavolpe**

Magíster en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Magíster en *Business Administration por la Merrick School of Business de la University of Baltimore* (Estados Unidos). Especialista en Economía Política de las Relaciones Internacionales, y en Crisis Económica, Regresión Estructural y Concentración del Poder Económico por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Posee estudios de posgrado sobre desarrollo en la *Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino* (Italia), y sobre *Global Issues in International Politics en la Faculty of Arts and Science de la Queen University* (Canadá). Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Profesor titular de Relaciones Internacionales en las Universidades Nacionales de Lomas de Zamora y La Matanza (Argentina).

### **Mariana Luna Pont**

Coordinadora Académica de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Maestría en Sociología Política Internacional de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina), donde se desempeña como profesora e investigadora en las áreas de Federalismo e Integración Regional, Sistemas Políticos e Integración Regional y Sociología Política Internacional. Miembro de la Cátedra Abierta "Herrera, Prebisch, Furtado sobre desarrollo, integración regional y pensamiento

latinoamericano". Profesora del Seminario de Estudios sobre la Paz en la Maestría en Relaciones Internacionales y profesora de grado en la Universidad del Salvador (Argentina) donde dicta cursos de Historia del Pensamiento de las Relaciones Internacionales y Teoría de las Relaciones Internacionales. Dirige el "Programa Integración e Inserción Internacional Latinoamericana" en el marco de actividades conjuntas con la *Università di Torino* (Italia). Ha realizado estudios de postgrado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España).



# Sobre los autores<sup>1</sup>

## **Paulo Abrão**

Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (Brasil), con especialización en Derechos Humanos y Procesos de Democratización por la Universidad de Chile. Actualmente, Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y Presidente de la Comisión de Amnistía de Brasil. Juez integrante del Tribunal Internacional de Justicia Restaurativa en El Salvador. Miembro de la Dirección de la *International Coalition of Sites of Conscience*, con sede en Nueva York. Es profesor del Programa de Maestría y Doctorado en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide (España). Dirigió proyectos de cooperación internacional con ACNUR, UNESCO, PNUD y UNODC.

## **Carolina Albuquerque Silva**

Mestranda do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos Americanos na Universidade Nacional de Brasília e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil). Colaborou com a Assessoria Internacional e de Promoção Comercial do Ministério do Desenvolvimento Agrário como consultora (IICA e FAO) em Integração Regional, com a atribuição de apoiar a Seção Nacional da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL (Brasil). Foi assessora internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, responsável pela articulação com governos e organizações sociais, do Brasil e dos demais países da região, em torno de questões ligadas ao MERCOSUL.

## **Cecilia Alemany**

Magíster en Prospectiva Internacional por la *Université Paris-Descartes – Paris V* (Francia). Gerente de Proyectos de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas en Uruguay. Coor-

---

<sup>1</sup> Extracto de la reseña informada por el autor en la fecha de recibido su capítulo correspondiente.

dinadora de la Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur. Cofundadora de Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación para el Desarrollo en Nueva York; trabajó para varias plataformas regionales e internacionales de la sociedad civil (ALOP, *Social Watch*, AWID, entre otras) y también copresidió la plataforma global *BetterAid*. Fue docente en el Centro Latinoamericano de Economía Humana y docente invitada a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay).

### **Isabel Clemente Batalla**

Doctora por la *University of London* (Reino Unido). En la Universidad de la República (Uruguay), se desempeña como Profesora Agregada Grado 4 en el Programa de Estudios Internacionales y es encargada de cursos en la Licenciatura en Desarrollo y en el Diploma de Especialización en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales; así como en la Maestría en Relaciones Internacionales, Integración y MERCOSUR de la Facultad de Derecho. Coordinadora del Grupo de Investigación “Análisis de Coyuntura Internacional”, y del proyecto de investigación “Impacto de la Agenda Binacional de Cooperación y Desarrollo Fronterizo sobre las relaciones fronterizas entre Brasil y Uruguay” en el marco del programa CAPES-UDELAR, juntamente con la Dra. María Izabel Mallmann.

### **Miguel Ángel Contreras Natera**

Doctor en Estudios del Desarrollo por la Universidad Central de Venezuela. Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos. Profesor Agregado de Teoría Social de la Escuela de Sociología, miembro del Consejo Editorial de la Revista de Economía y Ciencias Sociales, y colaborador de la Revista Cuaderno del CENDES de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Posgrado en la Facultad de Humanidades y Educación, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, el Centro de Estudios del Desarrollo y la Universidad Bolivariana de Venezuela. Fue Director Ejecutivo del Instituto Social de MERCOSUR p. 2013-2015.

### **Leonardo Granato**

Doctor en Economía Política Internacional por la *Universidade Federal do Rio de Janeiro* (Brasil). Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Administrativas y del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, institución donde también coordina el *Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos*, grupo de investigación vinculado al *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (Brasil). Fue becario posdoctoral de la CAPES, fundación del Ministerio de Educación de Brasil, en la Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil).

### **Maria Izabel Mallmann**

Doutora em Ciência Política pela *Sorbonne Nouvelle Paris III* (França) e pós-doutorado realizado no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Brasil). Na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil) é Professora adjunta e pesquisadora junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, coordena o Núcleo de estudos de Relações e Organizações Internacionais e participa do Grupo de Pesquisa Discurso, Política e Integração e do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre Democracia.

### **Vanessa Marx**

Pós-Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). Doutorado em Ciência Política e Administração pela *Universidad Autónoma de Barcelona* (Espanha) reconhecido no Brasil pela Universidade de São Paulo. Professora adjunta do Departamento de Sociologia, pesquisadora, membro do Conselho Científico e coordenadora do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

### **Jeferson Miola**

Foi Coordenador e Diretor da Secretaria do MERCOSUL [2010/2013]; foi Coordenador Executivo do Fórum Social Mundial [edições 2001, 2002, 2003 e 2005]; Delegado do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Rio Grande do Sul; e Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. Analista político, escreve para diversas publicações

### **Caroline Müller Bitencourt**

Doctora en Derecho por la Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil), institución de la cual es profesora en los niveles de grado y postgrado. Investigadora vinculada al Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil) con experiencia en las áreas de derecho público, hermenéutica jurídica y teoría del derecho.

### **Paula Rodríguez Patrínós**

Miembro del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Previamente fue Directora del Proyecto de Cooperación Sur-Sur Regional IPPDH-FOCEM. Fue consultora de fundaciones e instituciones internacionales en materia de cooperación internacional y derechos humanos en América Latina, siendo responsable de la creación del primer Sistema de Información de Cooperación al Desarrollo de Argentina. Investigadora principal del Centro sobre Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín, y profesora invitada de la Maestría en Cooperación Internacional y de la Maestría de Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina).







