



SECRETARÍA DEL MERCOSUR
SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA



SEMINARIO

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL MERCOSUR

Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de integración regional

DOCUMENTO PREPARATORIO*

* Este Documento preparatorio fue elaborado en el ámbito del Proyecto de Cooperación SM-BID "Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional" (ATN/SF-9014-RG), ESTUDIO V – CONVOCATORIAS 4 Y 5.



SECRETARÍA DEL MERCOSUR
SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA



Gobernabilidad Democrática en el MERCOSUR

"Mecanismos de Participación Ciudadana en el Proceso de Integración Regional"

I. SÍNTESIS EJECUTIVA DE LA ACTIVIDAD

- 1. Fecha:** 26 de noviembre de 2005
- 2. Lugar:** Sala de Conferencias del Edificio MERCOSUR
- 3. Convocan:** PPTU, SM, BID, Somos MERCOSUR - Apoyo: CPC, FESUR
- 4. Financiamiento:** SM/BID - Proyecto de Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR
- 5. Justificativa:**

La Secretaría del MERCOSUR desarrolla un estudio sobre la Gobernabilidad Democrática en el MERCOSUR (aprobado por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 47/04, Anexo, ítem VII), puesto en marcha a través del "Proyecto de Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional" financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo (ATN/SF – 9014 - RG), aprobado por el Grupo Mercado Común en el 30 de marzo de 2004 (Acta N° 01/04, ítem 2.5).

El estudio sobre la Gobernabilidad Democrática pretende identificar mecanismos capaces de facilitar la participación de actores no gubernamentales y de los poderes locales en la dinámica institucional del MERCOSUR.

Con el objetivo de presentar los resultados preliminares del estudio, elaborados por los Consultores *ad hoc* del Proyecto, y de incorporar al estudio las perspectivas y los importantes aportes de los distintos actores del proceso de integración, fue previsto en el proyecto la realización de un seminario cerrado con tres mesas de discusión.

En la primera, serán presentados los mecanismos de participación ciudadana en los organismos internacionales, tratando en particular de los casos de Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la Organización Mundial del Comercio, de la Comunidad Andina y de la Unión Europea.

En la segunda mesa, serán relatadas las distintas experiencias de participación de la sociedad civil y de los poderes locales en el MERCOSUR.

Finalmente, en la tercera mesa, serán intercambiadas las experiencias nacionales de participación de la sociedad civil en cuanto a la formulación de las posiciones de los Estados sobre la integración regional.

Convocan



Apoyo



6. Naturaleza de la actividad: técnica y cerrada.

7. Invitados:

Representaciones de los Estados Asociados

Representante de MERCOCIUDADES

Representante del FCES

Representante de la Coordinadora Sindical del MERCOSUR

Responsables por las secciones nacionales uruguayas de órganos dependientes donde hay participación social (RADDHH, REAF, RECAM, REM, Reunión de Cooperativas, etc.)

Organizaciones de la sociedad civil

8. Documento preparatorio: (a circular el 25 de noviembre)

Borrador de síntesis del informe de los consultores del BID, con un relevamiento de la participación de la sociedad civil en las reuniones del MERCOSUR (recopilación de actas y normas).

9. Programa

10h

Apertura

- Belela Herrera, Vice-Canciller de la República Oriental del Uruguay
- Representantes Permanentes de los Estados Partes ante la ALADI y el MERCOSUR
- Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común
- Reginaldo Braga Arcuri, Director de la Secretaría del MERCOSUR
- Representante del Banco Interamericano de Desarrollo

10h30-13h

Mesa 1: Mecanismos de participación de la sociedad civil y de los poderes locales en los organismos internacionales

Moderador: Nelson Fernández, Coordinador Nacional Alternativo del Grupo Mercado Común (Uruguay)

a) Los ejes de la participación de la sociedad civil en organismos internacionales (etapas, criterios y estatutos) - Deisy Ventura, Consultora Jurídica de la Secretaría del MERCOSUR (5 minutos)

b) Los sistemas multilaterales: mecanismos de la OMC y de la ONU - Michelle Rattón, Consultora *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)

c) Los sistemas regionales:

Convocan

Apoyo



SECRETARÍA DEL MERCOSUR
SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA



Gobernabilidad Democrática en el MERCOSUR

“Mecanismos de Participación Ciudadana en el Proceso de Integración Regional”

- El mecanismo de la OEA - Federico Villegas Beltrán, Director de Derechos Humanos de la Cancillería Argentina (10 minutos)
- El mecanismo del NAFTA y del ALCA - Mercedes Botto, Consultora *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)
- El mecanismo de la CAN - Alejandro Perotti, Consultor Jurídico de la Secretaría del MERCOSUR (10 minutos)
- El caso específico de la UE - Joxean Fernández, Coordinador de Somos MERCOSUR (10 minutos)

Pausa para café

Debate

13h-14h **Almuerzo**

14h-16h20 **Mesa 2: Evaluación de la participación de la sociedad civil y de los poderes locales en la dinámica institucional del MERCOSUR**

Moderador: Luis Roberto Conde, Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta (10 minutos)

- a) La participación de los poderes locales en la dinámica institucional del MERCOSUR - Ruben Geneyro, Consultor *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)
- b) Los conceptos de sector privado, particulares y sociedad civil – Mariana Vázquez, Consultora *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)
- c) La participación por intermedio del FCES - Álvaro Padrón, Director de Proyectos de FESUR (10 minutos)
- d) La participación por intermedio de la CPC y en el futuro Parlamento del MERCOSUR - Marcos Rolim, Consultor *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)
- e) La participación directa en las reuniones - Michelle Ratton, Consultora *ad hoc* SM/BID Proyecto GDM (10 minutos)

Debate

Pausa para café (10 minutos)

16h30-18h **Mesa 3: Mecanismos nacionales de participación de la sociedad civil**

Moderador: Bruno Gaspar, Asesoría Especial de la Presidencia brasileña

- a) El caso argentino – Embajador Hugo Varsky, Representante Especial para la Integración y Participación Social de la Cancillería Argentina (10 minutos)

Convocan



Apoyo





SECRETARÍA DEL MERCOSUR
SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA



Gobernabilidad Democrática en el MERCOSUR

“Mecanismos de Participación Ciudadana en el Proceso de Integración Regional”

b) El caso brasileño – Beatriz Leandro, Asesora de Asuntos Internacionales de la Secretaría-General de la Presidencia Brasileña (10 minutos)

c) El caso paraguayo - Carlos Hugo Centurión, Jefe para Asuntos con la Sociedad Civil de la Cancillería Paraguaya (10 minutos)

d) El caso uruguayo – Embajador Carlos Amorín, Coordinador del Grupo Mercado Común por Uruguay (10 minutos)

Debate

18h **Cierre**

- Embajador Gonzalo Rodríguez, Representante Permanente de Uruguay ante la ALADI y el MERCOSUR.

Convocan



Apoyo



II. SÍNTESIS EJECUTIVA DE LOS AVANCES PRELIMINARES PRESENTADOS POR LOS CONSULTORES*

1. La representación y la participación constituyen dos vertientes de la legitimidad democrática. Mientras que la primera se funda en el sistema electoral y se ejerce por delegación de poderes y atribuciones, la segunda se funda en el interés de actuar, y se ejerce mediante liderazgos locales y nacionales, además, por alianzas regionales. Por lo tanto, mientras que la representación se expresa según la dinámica estatal (luego, en el ámbito del MERCOSUR, interestatal), la participación implica en presencia o acción directa de actores sociales.

2. Teniendo en cuenta la estructura institucional definida por el Protocolo de Ouro Preto (POP), la participación de la sociedad en el MERCOSUR podría operar en tres distintos planos:

- ✦ **político**, a través del Consejo del Mercado Común (CMC) – en particular por intermedio del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), de las Reuniones de Ministros y de las Reuniones Especializadas – de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y del Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- ✦ **ejecutivo**, a través del Grupo Mercado Común (GMC);
- ✦ **técnico**, a través de los Subgrupos de Trabajo (SGTs) del GMC, de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) y de sus Comités Técnicos (CTs), de los foros técnicos de las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas, y de la Secretaría del MERCOSUR.

3. En el caso de los foros intergubernamentales, la representación y la participación se definen de acuerdo a la estructura del órgano y según los actores que son reconocidos por esta misma estructura. Son relevantes, en esta materia, **los diferentes conceptos de sociedad civil**, e igualmente **los procedimientos y objetivos de la participación**.

* Elaborado por el SAT, en base a los avances preliminares presentados por los Consultores, como insumo a la reflexión previa de los participantes del Seminario.

4. El Programa de Trabajo del MERCOSUR para 2004-2006 (Decisión CMC N° 26/03), en su ítem 2.1 (“Participación de la Sociedad Civil”), define como objetivo del bloque “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil”. Sin embargo, en las normas del MERCOSUR anteriores al Programa de Trabajo 2004-2006 hacían referencia a otras expresiones:

- ⊕ en **1991, 1994 y 1996, sector privado[†]** - artículo 14 del Tratado de Asunción, arts. 26 y siguientes del Reglamento Interno (RI) del GMC, art. 16 del RI de la CCM, art. 3° del RI del FCES;
- ⊕ en **1991 y 2002, particulares:** personas físicas y jurídicas – artículo 25 del Protocolo de Brasilia y artículo 40 del Protocolo de Olivos;
- ⊕ en **1994 y 1996, sectores económicos y sociales** – artículo 28 del POP; art. 1° del RI del FCES;
- ⊕ en **1996, grupos sectoriales:** empresarios, trabajadores y demás sectores económicos y sociales – art. 12.2 del RI del FCES.

5. Para efectos de comparación, entre los actores comprendidos como aptos a la participación en otras organizaciones internacionales se encuentran:

Entidades	ONU	EU	ALCA (3ª M)
Sindicatos	X	X	X
Asociaciones profesionales	X	X	
Movimientos sociales	X		X
Organizaciones no gubernamentales	X	X	X
Grupos indígenas	X		
Academia	X		X
Organizaciones religiosas	X	X	
Asociaciones empresariales		X	X
Otros grupos	X	X	

[†] Según el artículo 29 del Reglamento Interno del GMC, sector privado es “aquél que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”.

6. La integración del FCES se configuró inicialmente según la tabla siguiente:

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Empresarios	CAC, SRA UIA (3)	CNA, CNI, CNC, CNT (4)	ARP, UIP, Feprinco, CNCS, CIP (5)	Consumem (1)
Trabajadores	CGT (1)	CUT, CGT, FS (3)	CUT, CNT, CPT (3)	PIT-CNT (1)
Otros	Adelco (1)	IDEC (1)	Conpacoop (1)	-

7. Tres observaciones generales emergen de los conceptos utilizados en la jerga del MERCOSUR. La primera es que la noción de sector privado no admite elementos públicos y se limita a la cadena económica. Por lo tanto, tiende a no incorporar las formas más complejas de organización social (público-privadas), ni la coordinación de cadenas productivas transnacionales, así como la interferencia de la reglamentación económica en la vida social.

8. La segunda observación general es que la ausencia de criterios y control para la selección de las “entidades más representativas” de cada sector convierte las secciones nacionales de las instituciones en un filtro que tiende a ser discrecional. Las organizaciones de menor proyección (por ejemplo, locales) y las alianzas regionales entre entidades podrían verse favorecidas por la definición de criterios nítidos y por un sistema de convocatorias públicas.

9. La tercera constatación se refiere al reconocimiento de una sociedad plural y en constante transformación, en la cual el interés de participar y la constancia de la participación constituyen valores agregados relevantes, más allá de un eventual formalismo jurídico, o del natural protagonismo de los sectores productivos. En este sentido, sería positivo promover la formación de grupos de interés regionales.

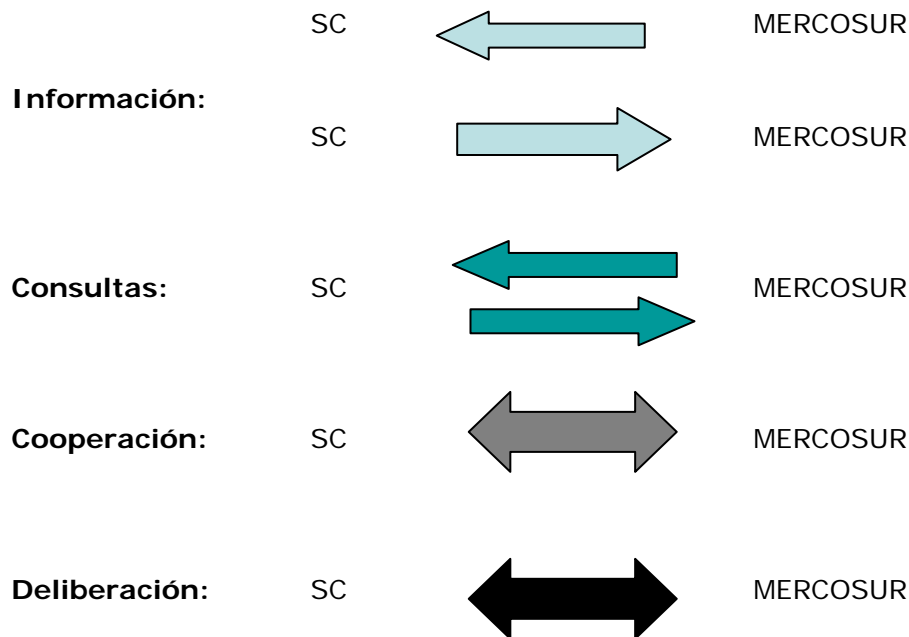
Convocan



Apoyo



10. En cuanto a las formas de participación posibles, se podría recordar las siguientes:



11. La información, en el ámbito del MERCOSUR, se basa en la publicación de normas y de actas. Entre los documentos anexos a las actas, son numerosos los clasificados como reservados. El régimen de la reserva está actualmente establecido en la Resolución GMC N° 08/04, que permite a cualquiera de los Estados Partes solicitar la reserva de un documento. Además, hay sistemas heterogéneos de difusión de la información promovidos por las secciones nacionales de los diferentes órganos. El déficit de difusión de información genera escasa previsibilidad, lo que es un importante elemento de la seguridad jurídica.

12. En cuanto a las consultas a la sociedad civil, éstas están contempladas en el FCES (y cada una de sus secciones nacionales), en los CTs, SGTs (reuniones preparatorias) y en las Reuniones Especializadas. Sin embargo, no existen mecanismos de cooperación o de deliberación. Se verifica, inclusive, una escasa interlocución entre los órganos de la estructura institucional, como ejemplifica el cuadro siguiente.

Convocan



Apoyo



Recomendaciones o Consultas del FCES	Posición del GMC
5 Recomendaciones: N° 02/99; 01/00; 02/00; 04/00 e 1/03	Sin respuesta
5 Recomendaciones: N° 01/97; 03/97; 04/97; 05/97 e 03/99	Tomó nota, pospuso respuesta, dejó sin respuesta o respuesta no publicada
4 Recomendaciones : N° 01/97; 02/97; 06/98 e N° 07/98 (23.06.98)	Respuesta no publicada
6 Recomendaciones: N° 04/99; 05/99; 01/01; 01/02; 02/02 e 01/03. 1 Consulta: FCES sobre a Dimensión Sociolaboral(98)	Evaluación positiva, no previsto seguimiento de las propuestas
2 Recomendaciones: N° 03/00; 01/99	Pospuso la respuesta

13. Son abundantes las posibilidades de perfeccionar las formas de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR. Entre ellas, se destaca la combinación de la participación *ex ante* (información y participación en el proceso deliberativo) y *ex post* (fiscalización e implementación), según los principios de transparencia, rendición de cuentas, funcionalidad y coherencia.

14. Una mayor permeabilidad de las instituciones favorecería la ampliación de los canales y conductos necesarios para que los gobiernos obtengan el apoyo social necesario para la implementación de sus posiciones en materia de integración. En este sentido, la construcción de políticas de *bajo hacia arriba* sería recomendable en incontables materias.

15. Finalmente, es necesario subrayar la complementariedad entre el perfeccionamiento de mecanismos abiertos de participación en el proceso decisorio y la participación de la sociedad civil a través de foros consultivos como el FCES y la CPC. Los segundos no integran la masa crítica productora de contenidos decisorios, en el seno de los más de dos cientos órganos dependientes de las instancias con efectivo poder de decisión. Por lo tanto se beneficiarían largamente de un mecanismo general de participación. En este sentido, es posible construir una visión transversal sobre la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR.