

Reflexiones preliminares sobre la ciudadanía en el MERCOSUR

Olivier Dabène

La ciudadanía se define generalmente como un conjunto de derechos y deberes que permite a los miembros de una comunidad política participar a los asuntos públicos. Esta definición muy general puede desagregarse en diferentes componentes. Como conjunto de derechos y deberes, tiene un componente político y jurídico, que es función de la correlación de fuerzas políticas imperante y de la secuencia histórica¹ en la que se encuentra la comunidad. Como participación, tiene un componente identitario (sentimiento de pertenencia a una comunidad política), simbólico (representación del interés general) y social (disposición a participar).

Cualquiera que sea el enfoque, se ha vuelto sentido común hacer observar que la globalización ha producido una serie de consecuencias sobre el ejercicio de la ciudadanía, en particular en lo que se refiere a los *niveles y grados de pertenencia a diferentes comunidades políticas*. Con la aceleración del tiempo y el achicamiento del espacio, se consolida el sentimiento de pertenecer a una "aldea global". Adicionalmente, cada vez más las decisiones importantes que afectan el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos se toman al nivel internacional o multilateral, que sea en la política o en la economía. De ahí la toma de conciencia que el juego democrático que se desarrolla a los niveles local y nacional pierde sentido.

En reacción contra esas tendencias globales, se puede observar un resurgimiento de un cierto localismo. Lo local funciona como un refugio en tiempos de dilución de las identidades, al mismo tiempo que se desarrollan experiencias participativas donde los actores buscan solucionar sus problemas colectivos. La representación del interés general se consolida de forma facilitada al nivel local.

Otro tipo de reacción, los movimientos sociales que han surgido a lo largo de los años 90 contra la globalización neoliberal, han contribuido a conformar redes transnacionales con raíces locales.² Tanto el mensaje, "Piensa global, actúa local" o también "Piensa local, actúa global", como la metodología, i.e. el efecto boomerang (Keck y Sikkink, 1998), apuntan a un universo de sentido (*frame*) que une diferentes niveles de orden político.

Ahora bien, entre lo nacional residual, lo global victorioso y lo local resucitado, aparece también un orden político al nivel regional que se vislumbra como otro espacio de identificación y de construcción de políticas públicas mediante los procesos de integración regional. De tal manera que debemos *pensar una ciudadanía multi-nivel, asociando de forma compleja cuatro niveles, local, nacional, regional y global, con derechos diferenciados y espacios de identificación y participación distintos*.

¹ La famosa secuencia derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales de Thomas Humphrey Marshall.

² La figura clave del « rooted cosmopolitan » de Sydney Tarrow (2005).

En este artículo, vamos a considerar el nivel regional, que ha sido poco estudiado en el MERCOSUR, y tratar de identificar elementos de ciudadanía a ese nivel. Lo vamos a hacer “desde arriba”, estudiando los derechos otorgados, y “desde abajo”, analizando procesos de interacción entre los actores sobre una base transnacional. En ausencia de fuente seria de conflicto entre los países, postulamos que todo tipo de interacción creciente entre actores provenientes de diferentes países aumenta el sentimiento de pertenecer a una misma región. Sentimiento que difícilmente se puede medir, sino a través de encuesta de opinión (segunda razón por la cual mi estudio es preliminar, no incluye este tipo de medida).

Esas interacciones crecientes pueden medirse a través de la movilidad espontánea de personas (flujos de turistas, estudiantes y profesores, empresarios e inversionistas, artistas...) y lo que la puede acompañar (aprendizaje de idiomas, matrimonios mixtos...) y facilitar (normas comunitarias). También se pueden identificar espacios institucionalizados de interacción, donde se organiza una deliberación con el propósito de construir un interés general al nivel regional. En esa categoría entran los parlamentos regionales o los foros y consejos consultivos.

En lo que sigue, vamos a revisar en primer lugar la normativa del MERCOSUR que de alguna manera puede contribuir a la construcción de una ciudadanía mercosuriana. En segundo lugar, nos detendremos sobre el Foro consultivo económico social (FCES), que tiene más años de existencia que el Parlamento del MERCOSUR.

I. Ciudadanía y normas comunitarias

La diferentes normas que han sido adoptadas a lo largo de los casi veinte años de existencia del MERCOSUR tienen como propósito principal precisar las modalidades de implementación de los objetivos fijados en el Tratado de Asunción (TA 91) y después el Protocolo de Ouro Preto (POP 94). Dichos textos han sido adoptados en una época dominada por una concepción despolitizada de la integración, o sea muy centrada en el libre comercio.

De tal forma que no debe sorprender el hecho de que los avances iniciales registrados en términos de ciudadanía regional hayan sido un simple derrame del avance del libre comercio. Es interesante, en ese sentido, relevar que el TA91 menciona en su artículo 1 que el Mercado común implica “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”, sin referirse a las personas. Sin embargo, las autoridades del MERCOSUR tardaron menos de un año a darse cuenta que no puede haber comercio sin comerciantes. Tal como lo indica el preámbulo de la decisión CMC 12/91:

CONSIDERANDO:

Que es necesario avanzar en la implementación progresiva de la integración, que implica un espacio regional donde pueden circular libremente los ciudadanos y residentes de los Estados Partes del Mercado Común, así como sus bienes, servicios y factores productivos,

Que en consecuencia es necesario armonizar las medidas aduaneras y migratorias para garantizar la mayor fluidez en el tránsito entre los Estados Partes.../...

DEC.12/91

A partir de esa decisión 12/91, el MERCOSUR inaugura una serie de medidas destinadas a otorgar derechos tendientes a facilitar la circulación dentro de la zona.

Sin embargo, al inicio son derechos diferenciados, ya que favorecen ciertos sectores profesionales. El MERCOSUR tiene un sesgo favorable a la comunidad académica y científica de un lado, y a la comunidad empresarial del otro. Para los demás, el MERCOSUR se limita a ofrecer una mención en el pasaporte y un corredor en los aeropuertos, y se queda lejos de organizar un espacio regional de libre-circulación.

El caso de la comunidad académica merece una mención especial, ya que no solo se busca facilitar los intercambios (cosa que por otra parte hace de forma espontánea la comunidad mediante el Grupo de Montevideo), sino que también organiza un sistema de reconocimiento de título para dar sentido a la constitución de un mercado de trabajo ampliado.

En los últimos años, se registra una nueva evolución, hacia un espacio de libre circulación para todos y no solamente categorías particulares de la población. La decisión 18/08 busca:

Perfeccionar la normativa MERCOSUR relativa a los documentos que habilitan el tránsito de personas en el territorio de los Estados partes y asociados del MERCOSUR con miras a generar las condiciones para la libre circulación de las personas en el ámbito comunitario.

DEC.18/08

En conformidad con los derechos que tienden a organizar la libre-circulación, existe también una voluntad de ofrecer a los ciudadanos de los países miembros la posibilidad de "acceder a la justicia en igualdad de condiciones". Por lo tanto, lo que se busca es "simplificar y allanar las tramitaciones jurisdiccionales, en materia civil, comercial, laboral y administrativa entre los Estados Partes" (DEC. 05/92).

Esa preocupación por la "seguridad jurídica", tiene también mucho que ver con la voluntad de facilitar el libre-comercio, pero tiene obviamente un impacto en términos de ciudadanía regional.

Se han adoptado varios protocolos importantes, sobre cooperación y asistencia (DEC. 05/92), en materia de responsabilidad civil emergente de accidentes de tránsito (DEC.01/96), sobre asistencia jurídica en asuntos penales (DEC. 02/96) o sobre traslado de personas sujetas a regímenes especiales (DEC. 13/05). También se han adoptados acuerdos en la misma línea. Se tratan de textos que otorgan un derecho de protección.

En esa misma categoría puede entrar, aunque de forma indirecta, la normativa que busca asegurar la seguridad regional del MERCOSUR. En la DEC. 05/98 se esboza un "Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional", que ha sido complementado varias veces, y que tiene un impacto potencial sobre la seguridad de las personas.

Pasando a dimensiones más políticas, como previamente mencionado, el TA91 es mudo, a pesar de la preocupación por la defensa de la democracia al inicio del acercamiento entre Brasil y Argentina en los años 1984-1989. Con motivo del intento de golpe de estado de Lino Oviedo en Paraguay en 1996, el MERCOSUR aborda el tema y adopta el Protocolo de Ushuaia en 1998. Y después del relanzamiento pos crisis argentina en 2002, se inicia un periodo de reflexión sobre la defensa de los derechos humanos. Siguiendo el trabajo realizado por el Grupo ad hoc sobre derechos humanos, se crea una Reunión de altas autoridades sobre derechos humanos (DEC. 40/04) y se adopta el Protocolo de Asunción

sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos (DEC.17/05). Más recientemente, se creó un Observatorio de la democracia (DEC. 05/07) y un Instituto de políticas públicas de derechos humanos (DEC. 14/09).

Otra evolución destacable de los últimos años, que tiene que ver con la orientación política de los gobiernos (el famoso giro a la izquierda), es la preocupación por la dimensión social de la integración. Ya en 1997 se había firmado un acuerdo multilateral de seguridad social (DEC. 9/97), reconociendo a los trabajadores que trabajan en cualquier país los mismos derechos que los nacionales. Era un típico derrame del libre-comercio. A partir de 2006, hay una nueva ambición de ir hacia una integración más positiva, con la "estrategia de crecimiento del empleo" (DEC. 04/06) que prevé la "articulación de políticas macro-meso y micro económicas con las laborales, sociales y educativas, con el objetivo de generar condiciones de creación de empresas y de empleo digno". El año siguiente se crea el Instituto social (ISM). La meta parece ser diseñar políticas sociales regionales.

La evolución que se acaba de describir retomando la clasificación de Maschall pone en evidencia una ambición creciente. El MERCOSUR ha otorgado sucesivamente derechos civiles, políticos y sociales. Entre las tres categorías, la más débil parece ser la política, sobre todo en cuanto a la vertiente representativa/participativa.

Sin embargo, existe una última categoría de derechos que vale la pena mencionar. Responden a una preocupación de fortalecer la identidad del MERCOSUR. Se han creado los símbolos del MERCOSUR (DEC. 17/02), el dominio MERCOSUR (DEC. 09/06) y se ha incorporado el Guaraní como idioma oficial (DEC. 35/06).

De hecho, varias otras normas entran también en esa categoría. La decisión 33/00 que instala un grupo de trabajo sobre la circulación vial de transporte no comercial menciona: "El impacto positivo que la armonización y difusión de normas de tránsito pueden tener en la percepción de una identidad MERCOSUR entre los habitantes de la región." El caso del Guaraní es interesante porque hace eco (tímidamente) a las evoluciones más recientes de la ciudadanía en los países "plurinacionales". Muchos países han enriquecido la ciudadanía con el derecho a la diferencia (Bolivia...)

Ahora bien, cabe preguntarse si este conjunto de derechos son conocidos y utilizados. No conozco estudios al respecto, así que no puedo opinar. Pero sospecho que, como siempre en el Mercosur, hay una distancia entre el texto y la práctica. Si en algo puede servir una comparación con Europa: la Ciudadanía europea es mencionada por primera vez en el tratado de Maastricht de 1992. Consiste básicamente en 3 derechos:

- el derecho de voto y elegibilidad para las elecciones locales y europeas para cualquier ciudadano en cualquier país
- el derecho de protección
- el derecho de petición, por el intermedio del Parlamento
-

Son derechos poco conocidos y poco utilizados. La participación a las elecciones europeas, por ejemplo, ha bajado constantemente entre 1979 (62%) y 2009 (43%). Sin embargo, es un componente identitario importante.

El Mercosur siendo joven, es poco probable que logre rápidamente consolidar su identidad. Y aun menos cuando surgen iniciativas más globales como la UNASUR. El Preámbulo del tratado (23 de mayo, 2008):

"Afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio integrado en lo político, económico,

social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América latina y el Caribe”.

El Artículo 25 de la Declaración de Quito (10 de agosto, 2009):

los Presidentes “reafirman su compromiso de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, abordando el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los Derechos humanos de los migrantes y sus familias, conforme lo dispuesto en la Declaración de Cochabamba de diciembre de 2006”.

II. El FCES como espacio de deliberación (POP 94, Sección V, art. 28 a 30)

Sección V Del Foro Consultivo Económico-Social

Artículo 28 El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artículo 29 El Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Artículo 30 El Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común para su homologación.

Diferentes estudios han demostrado que la sociedad civil ha sido muy activa desde el inicio del proceso de integración. A tal punto que, en un estudio previo, me refiero a una integración “desde abajo” (Dabène 2009).

Varios ejemplos incluyen la manera en que actores movilizados de la sociedad civil lograron imponer ciertos temas en la agenda comunitaria y dar lugar a la creación de instituciones, en particular subgrupos de trabajo (SGT) del Grupo Mercado Común (GMC). Así por ejemplo, los sectores sindicales lograron imponer el tema laboral en la agenda oficial, dando origen a la creación en 1991 del SGT 11. De la misma forma, los sectores cooperativistas fueron funcionales para la creación de la Reunión especializada de cooperativas. Otros ejemplos se refieren a la constitución de grupos de presión, como por ejemplo la Cámara industrial del MERCOSUR en 1994, y su participación al SGT 7 sobre política industrial y tecnología.

En otros casos, sectores de la sociedad civil tomaron iniciativas para organizar actividades al nivel del MERCOSUR, sin preocuparse por la estructura orgánica del MERCOSUR, como en el caso de las universidades públicas que crearon el Grupo de Montevideo en 1997, o en el caso de los artistas que crearon la Bial del MERCOSUR.

Paralelamente a esas iniciativas, el MERCOSUR ha incluido en su estructura orgánica una serie de dispositivos participativos para representantes de la sociedad civil. Los SGT mencionados previamente son ejemplos. El Foro consultivo económico y social (FCES), creado en 1994, es también interesante. En lo que sigue, vamos a concentrarnos en él.

La problemática es la siguiente: ¿Como se teje el interés general mediante sesiones repetidas de deliberación? El interés general debe sobrepasar los intereses particulares. En el caso del FCES, significa examinar como y cuando se borran los clivajes nacionales e sectoriales.

El FCES esta compuesto de un máximo de 36 representantes, 9 por países, y cada sección nacional puede decidir quién lo integra, con un esquema 4+4+1 (4 para el sector empresarial, 4 para los sindicatos, 1 para el tercer sector). Se reúne 2 veces por semestre y emite recomendaciones (desde el 2000) al GMC. Ha realizados 42 recomendaciones entre 1997 y 2010 y una sola solicitada (en 1998). O sea una institución poco valorada en la estructura institucional (única institución sin presupuesto).

La Résolution GMC 35/00 que la da al FCES un papel articulador para las propuestas de la sociedad civil. Competencia con Somos Mercosur o los Foros sociales. Los clivajes existentes entre los sectores son: libre-circulación de las personas: sindicatos a favor, empresarios en contra. FCES vota en contra en 2008, y a favor en 2010, pero centrado en los trabajadores y no en los ciudadanos. Y los clivajes entre países son los siguientes: licencias de importación: Brasil y Uruguay a favor, Argentina en contra. FCES vota en contra en 2009. Va a votar de nuevo (y aprobar) en 2010.

El proceso (deliberativo) más interesante que el impacto (difícil de medir). Para los empresarios, más fácil influenciar los gobiernos. Lo mismo ocurre con los sindicatos que tienen la CCSCS. Sin embargo, todos valoran el ejercicio.

Otros dispositivos de participación:

- *Traité de Montevideo de 1960 (ALALC), Article 43 (Comité : órgano permanente)*

A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el Comité podrá establecer comisiones consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes.

- *Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), Artículo 42*

Se establecerán órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. En particular, uno integrado por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros. Se establecerán, asimismo, órganos auxiliares de carácter consultivo, integrados por representantes de los diversos sectores de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

- *Acuerdo de Cartagena de 1969 (GRAN), Artículo 22*

Habrá un Comité Asesor Económico y Social integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores de los Países Miembros. La Comisión, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, establecerá su composición, el procedimiento para integrarlo y fijará sus funciones.

- *Tratado de Brasilia de 2008 (UNASUR), Artículo 18 (Participación ciudadana)*

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Bibliografía

Tarrow, S. (2005). *The new transnational activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Margaret Keck, M. y K. Sikkink (1998). *Activists beyond borders*. Cornell university press.