

EL ESTADO ARGENTINO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESPACIO MERCOSUR

Por Isabelle Bourassa

Los procesos de integración económica ya prevén un espacio para la sociedad civil. La importancia de la participación del tercer sector es considerado como un requisito de la legitimidad de las instituciones democráticas regionales. Las normas internacionales de transparencia y de democracia participativa han tenido impacto en los procesos de integración como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALENA) y más tarde han llevado a la creación de canales de participación en el marco de las negociaciones de la zona económica de libre-intercambio de las Américas (ZLEA).

Sin embargo, existen todavía dudas sobre el impacto de la participación de la sociedad civil en las decisiones fundamentales adoptadas por los Estados. En Seattle en 1999, los movimientos altermundistas han recordado a los dirigentes que una crisis de confianza existe entre los que firman los acuerdos de libre comercio y la población. Este encuentro puso de manifiesto que las dudas todavía rondan sobre los beneficios reales de la integración económica, sobre los diferentes modelos en causa y sobre los procesos existentes para la toma de decisión.

Aunque el Estado es el actor principal en la negociación, la elaboración y el desarrollo de proyectos, otros actores son también esenciales para la legitimidad del proceso, para consolidar las instituciones y eventualmente para el desarrollo de una identidad regional. Sin la apropiación del proyecto por parte de la población, las instituciones regionales quedaran frágiles frente a los sobresaltos económicos y políticos o cuando sopla un viento de proteccionismo.

Es interesante analizar cómo se presenta esta problemática en el Mercosur. Desde su origen, el proyecto mercosureño puso objetivos más ambiciosos que el de un simple acuerdo de libre

comercio. Los fundadores del bloque quisieron un mercado común, el cual necesitaba un compromiso más importante al nivel de las instituciones regionales y un afianzamiento más grande por parte de la población.

El estado argentino junto a Brasil, es uno de los países que inició las negociaciones que han llevado a la firma del tratado de Asunción, acto bajo el cual nació el Mercosur. En los años 80, el estado argentino salió de la dictadura debilitado por el fracaso militar en las Islas Malvinas y por un déficit moral, resultado de la guerra sucia. El Mercosur representaba para Argentina, otra herramienta para consolidar la democracia en la región. Desde 1994, los estados miembros procedieron a la creación de instituciones regionales con el objetivo de permitir la participación de la sociedad civil.

A pesar de que el estado argentino brindó apoyo a la creación de estas instituciones, fue un apoyo matizado de alguna reticencia. De hecho, el estado argentino utilizó las instituciones regionales del Mercosur para reforzar su poder a expensas de las organizaciones participativas. Como veremos más adelante, la relación entre el estado argentino y la sociedad civil regional (mercosureña) atestiguan la herencia política de la Argentina, un país marcado por una historia democrática con altos y bajos y por unas relaciones entre el Estado y la sociedad impregnados del modelo corporativista. Otros factores, como la reconfiguración del rol del Estado en un contexto de globalización y las reformas neoliberales, frenan el desarrollo de las instituciones verdaderamente democráticas al seno del Mercosur.

El estado argentino y la sociedad civil mercosureña

El enfoque liberal pone a los individuos y a los grupos privados como los actores fundamentales de la política internacional. Estos actores libran una lucha incesante para influenciar en las preferencias del Estado. En la teoría liberal de las relaciones internacionales, la relación compleja que mantiene el Estado con la sociedad tanto en el plano nacional como en el transnacional, tiene un impacto sobre su comportamiento (Moravcsik, 1997)

El Estado es un espacio de interacción entre los actores nacionales que intentan acceder a los órganos de decisión a través de procesos formales e informales. En el espacio Mercosur,

varios actores se disputan el acceso a este núcleo de decisión o por lo menos intentar ejercer su influencia hacia los dirigentes.

Nuestro objetivo es analizar la relación entre el estado argentino y la sociedad civil regional en el marco del Mercosur. Entendemos por sociedad civil toda la red de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones o de redes de ayuda mutua que nacen afuera del Estado y que tientan de hacer valer sus intereses a los encargados de tomar las decisiones. (Linz y Stepan, 1996: 7). En un marco regional, hablaremos de organizaciones no gubernamentales que mantienen relaciones formales con las instancias de toma de decisión del Mercosur.

Para entender la relación entre el estado argentino y la sociedad civil regional, es importante recordar el contexto bajo el cual nació el Mercosur.

En 1983 y en 1985, Argentina y Brasil pusieron fin a varios años de régimen militar. Los dos países buscaban una forma de asegurar una transición exitosa hacia la democracia. En Argentina, el gobierno de Raúl Alfonsín debía hacer frente a un ejército dividido, humillado y frustrado por su derrota en las islas Malvinas. Los militares se oponían a los juicios contra ellos por las violaciones cometidas durante la dictadura, intentando dos veces derrocar la joven democracia. Mientras tanto en Brasil, la incertitud política y económica continuaba rondando sobre el nuevo régimen.

Por esta razón, los dos países veían el proyecto de integración como una buena forma de comenzar hacer reformas laborales con el objetivo de afianzar la democracia en toda la región. La cumbre de Iguazú (1985) fue el primer encuentro de esta naturaleza a realizarse entre Argentina y Brasil. La idea era de lanzar un proyecto de integración económica ligado a la consolidación democrática. El punto 9 de la declaración final no dejaba ninguna duda: “El objetivo es encontrar soluciones a largo plazo para que fueran consagradas a los objetivos principales, los cuales son asegurar el bienestar y el desarrollo de nuestros pueblos y consolidar los procesos democráticos en América Latina. (Mercado común del Sur, 1985).

Según el autor francés Olivier Dabene, los valores relacionados al proyecto de integración económica en la región procede de una lógica circular (Dabene, 2009). La integración

regional facilitará el desarrollo económico, el cual ayudará a consolidar la democracia, haciendo esta consolidación más fácil la armonización de las políticas y la integración económica, la cual llevaría a favorecer la inversión y el desarrollo económico.

Esta lógica fue puesta en prueba durante el intento de golpe de Estado en Paraguay en abril de 1996. Nada de lo descrito dentro del tratado de Asunción autorizaba a los estados miembros a prohibir la participación de un Estado que no fuera democrático. En junio del mismo año, los cuatro países miembros firmaron una declaración que se convirtió en un protocolo durante la cumbre de Ushuaia en 1998. El artículo 5 estipula claramente que en la eventualidad de la caída de un régimen democrático, los derechos de participación del Estado no-democrático en las instituciones de Mercosur serán suspendidas (Mercado común del Sur, 1998).

Si la creación del Mercosur forma parte de un proceso de democratización en el cono Sur, entonces esos valores democráticos deben estar presentes en los objetivos, el funcionamiento y la estructura de esta institución internacional creada en 1994. La participación de la sociedad civil constituye uno de los cinco elementos necesarios para la consolidación democrática (Linz *et al.*, 1996: 7). En una sociedad democrática, la sociedad civil debe poder jugar un rol más activo en los procesos de decisión y en los procesos políticos.

Entonces ¿cómo medir el grado de apertura del Estado argentino en la participación de la sociedad regional? A continuación algunas preguntas que podrían guiar nuestra gestión:

¿Cual espacio es reservado para la participación de la sociedad civil regional al seno del Mercosur?

¿Los canales de participación están situados cerca o lejos del núcleo de decisión del Mercosur?

¿Los valores e intereses de la sociedad civil son reflejados en las decisiones y políticas del Mercosur?

¿Cual rol juega el Estado argentino en la creación y el funcionamiento de estos canales de participación de la sociedad civil?

Esas preguntas deben estar siempre presentes en el transcurso de nuestro análisis.

1. El Foro Consultivo Económico Social

La sociedad civil regional está constituida de sindicatos, de empresarios y de organizaciones no gubernamentales. Dentro del marco del Mercosur, solo las asociaciones u ONG (de las cuales su mandato está situado a nivel regional), están integradas a los canales oficiales de participación. Debido a esto, pondremos especial atención a esta sociedad civil oficialmente integrada por el Mercosur, aunque otros sectores de la sociedad civil nacional pueden ejercer una cierta influencia sobre los estados miembros y sobre las decisiones del Mercosur.

En 1994, con la firma del protocolo de Ouro Preto, los cuatro países miembros hicieron del Mercosur una institución internacional. El Mercosur podría de ahora en adelante negociar acuerdos internacionales con Estados soberanos, instituciones internacionales o entidades privadas.

De acuerdo al autor Jean Grugel, desde la firma del Ouro Preto, los dirigentes de los países miembros veían en el Mercosur un proyecto de construcción de identidad sudamericana, en oposición con el modelo de libre comercio propuesto por Estados Unidos a través del proyecto de la zona económica de libre intercambio de las Américas (Grugel, 2005: 1064). Este proyecto de identidad latinoamericana nos remonta a Simón Bolívar, quien desde la independencia de varios países, quiso crear una confederación de Estados, del cual el objetivo era el de unir todos los pueblos de descendencia española en América.

El proyecto era ambicioso. En la marcha del Ouro Preto, varias instituciones fueron creadas, con el objetivo de permitir la participación de la sociedad civil: hablamos del Foro Consultivo Económico Social.

El foro es el órgano de representación de los sectores económico y social y la única organización que representa al sector privado en el Mercosur. Su función es hacer recomendaciones al grupo de mercado común según las solicitudes del Mercosur o por su propia iniciativa (Foro Consultivo Económico Social, 1996).

Desde su creación, el foro está dividido en secciones nacionales. En 1994, el Estado argentino propuso que el comité ejecutivo de cada sección nacional fuera compuesto de ocho representantes: cuatro del sector económico y cuatro del sector social (Botto, 2003:10). Cada Estado decidiría quien podría integrar su sección nacional. En Argentina, el gobierno de Carlos Menem decidió que el comité ejecutivo nacional fuera integrado por los sindicalistas (a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur – CCSC) y a las asociaciones de empresarios. Las organizaciones no gubernamentales de los sectores del medio ambiente y de derechos humanos serían integradas varios años más tarde. Estas ONG, muy activas sobre la escena nacional argentina, dudaban de unirse al Foro, considerándolo como una herramienta a manos del Estado, sirviendo para avalar un modelo de integración económica que iba al encuentro de sus intereses. (Botto, 2003:11)

Los miembros del Foro se reúnen varias veces por año y adoptan recomendaciones por consensos que son transmitidos al grupo de mercado común. El foro solo tiene un rol de consultor sobre las instancias de decisión del Mercosur. Sin embargo, ¿tienen los dirigentes del Mercosur en cuenta estas recomendaciones durante la adopción de políticas regionales comunes?

Varios autores (Botto 2003, Dabene 2004 y Grugel 2005) señalan la poca huella que estas recomendaciones del Foro han dejado. Desde las primeras reuniones en 1996, dos propuestas concretas han sido llevadas por la sociedad civil: el protocolo socio-laboral y el protocolo sobre el medio ambiente. Es interesante detenerse un poco en estas dos propuestas.

En 1993, el CCSC sometió al grupo de trabajo 10 (un grupo intergubernamental que sería enseguida incluido en el Foro el año siguiente) de someter al grupo de mercado común una carta social del Mercosur y un protocolo para una legislación regional del mercado de trabajo. La idea era dotar la región de normas obligatorias y comunes y de utilizar el Mercosur para mejorar las normas nacionales. Sin embargo, al seno del grupo de trabajo 10 había algo que se debía tomar en consideración. Las empresas que constituían el 50% de los miembros, se oponían a la adopción de un instrumento mandatario. Después de varios años de discusión, la propuesta fue transmitida al grupo que decidió apoyar la creación de un instrumento no restrictivo tal como lo pedía el sector económico.

Pero para evitar cualquier perjuicio político, el grupo sometió la propuesta al Foro económico y social pidiéndole pronunciarse sobre esta cuestión. Un nuevo contratiempo resultó ante la negativa del sector económico. Finalmente, los funcionarios brasileiros propusieron dividir la propuesta en dos: ellos sugerían de aprobar una base de normas que no fueran restrictivas bajo la forma de una declaración y de otra parte proponían crear una comisión encargada de elaborar una propuesta conjunta. Esta última nunca se materializó.

La propuesta cuyo objetivo era dotar el Mercosur de un protocolo sobre el medio ambiente, tuvo casi el mismo desenlace. Las recomendaciones venían del grupo de trabajo 6. Al seno del cual lo ocuparían representantes de las ONG medio ambientalistas. Al seno del grupo de mercado común, los gobiernos de Brasil, Paraguay y Uruguay apoyaron la iniciativa, pero la Argentina se opuso ella, lo cual paralizó el proyecto. El gobierno argentino sufrió las presiones de los empresarios del Foro que no veían con buen ojo el reforzamiento de las normas medio ambientalistas. Ante la presión internacional, la iniciativa fue finalmente adoptada bajo la forma de una declaración que no contaba con ningún valor restrictivo.

Desde la creación del Foro económico y social, el grupo mercado común solo ha solicitado su punto de vista tres veces. Varias iniciativas quedaron en el papel a falta de un consenso entre el sector económico y el social al seno de las secciones nacionales. Según Álvaro Padrón, el coordinador de la sección uruguaya del Foro, varias iniciativas relevantes en el sector social no tuvieron eco en las instancias definitivas del Mercosur. (Newell y Tussie, 2006)

Otro gran obstáculo para el buen funcionamiento de los canales de participación de la sociedad civil mercosureña reside en el desequilibrio de los temas abordados en el Foro (temas por lo general escogidos por los Estados). De 1996 a 2002, las cuestiones debatidas fueron sobretodo de tipo comercial: ZLEA, promoción del empleo, barreras no tarifarias y políticas de promoción de inversiones (di Paolo, 2003). Los asuntos sociales quedaron largo tiempo relegados a un segundo plano.

En 2006, durante la cumbre del Mercosur en Córdoba, el Foro publicó una declaración denunciando el rol tímido que le era reservado al seno de las instituciones mercosureñas (foro consultivo económico social, 2006). El Foro notó que él había sido muy poco consultado y

que las recomendaciones raramente sobrevivían. El Foro pedía más transparencia por parte de las instancias definitivas del Mercosur, es decir de tener acceso a los documentos del grupo de trabajo antes de poder pronunciarse, así como la posibilidad de poder participar en ciertas reuniones del grupo de mercado común. Por el momento, esas reivindicaciones no han obtenido respuesta por parte de los Estados.

Las dificultades en el proceso de participación de la sociedad civil residen en un desequilibrio en la influencia de los actores. El sector económico ocupaba en aquella época un espacio importante en el seno de la sección argentina del Foro (50%) pero disponía también de canales de comunicación informales con el Estado argentino, lo que le permitió a los dirigentes y tecno burócratas de acceder dos veces en vez de una al Mercosur.

Como las recomendaciones debían ser adoptadas por consensos y como la sección nacional de la Argentina era dominada por los sindicatos y las empresas, esta situación provocó obstáculos a la participación de la sociedad civil en las instancias definitivas del Mercosur. Además de esto, una regla implícita quería que una nueva organización no gubernamental fuera solo integrada al seno del Foro cuando ella encontrara su contraparte en otras secciones nacionales, es decir que la inclusión de una ONG medio ambientalista de Argentina solo estaba incluida en la organización regional si otras ONG del mismo sector hacen parte de otras secciones nacionales (Botto, 2003:10). Esta regla frenaría la integración de nuevos sectores de la sociedad civil regional.

2. El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

En mayo de 2003, el peronista Nestor Kirchner asumió la presidencia de la Argentina. Los últimos años de Carlos Menem en el poder fueron difíciles y el país había caído en una de las peores crisis económicas de su historia. La clase política estaba totalmente desacreditada con esta crisis y la población estaba empobrecida. El Mercosur había sido descuidado por la Argentina y los conflictos con Brasil pusieron muchas veces en riesgo que la institución sobreviviera.

Nestor Kirchner y su homólogo brasileño Lula Da Silva propusieron un cambio de paradigma en el Estado (Dabene, 2005). Ellos reconsideraron el modelo económico neoliberal y proclamaron el regreso del Estado como herramienta de desarrollo regional. Para asumir esta ambiciosa tarea, el Mercosur tenía un rol a jugar y según los dos dirigentes era necesario reforzar los lazos entre las instituciones regionales y la sociedad civil. En vez de realizar una reforma dentro de las instituciones existentes, los Estados miembros crearon nuevas instituciones. Argentina puso en marcha el Consejo Consultivo de la sociedad civil (CCSC) en noviembre de 2003.

En Argentina, el Consejo tiene lazos directos con el ministro de asuntos exteriores de la Argentina. Bajo la presidencia de Nestor Kirchner, se abrió el Consejo a sectores que no estaban todavía representados en el Mercosur, y se le permitió jugar un rol dentro del desarrollo de las políticas sociales regionales. (Grugel, 2005: 1068)

La Argentina propuso también la creación de una comisión de representantes permanentes del Mercosur del cual la presidencia sería al comienzo asumida por el ex presidente argentino Eduardo Duhalde. La comisión comenzó a recibir recomendaciones del observatorio social, un “think tank” creado en 1999 que se consagraría al estudio de las políticas sociales regionales. Estas instituciones contribuyeron a hacer circular una visión más social de la integración económica.

El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil al parecer tendría una organización mucho más inclusiva dentro del Foro. Un cierto pluralismo se instaló, las ONG de los campos de los derechos sociales, el medio ambiente, las organizaciones de mujeres, las minorías, y cualquier otro tipo de asociaciones, participaban en foros que se realizaban todos los años en presencia de los representantes gubernamentales del Mercosur. El mismo proceso era repetido al seno de otros países miembros, según las modalidades algunas veces diferentes pero con el mismo mandato.

El objetivo era de intensificar y de promover el rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional. Lo anterior era concebido como “un espacio de diálogo y de intercambio entre las organizaciones sociales de las cuales hacían parte, los funcionarios del

Estado argentino que tenían la responsabilidad de llevar la política exterior del país y finalmente aquellos que hacían parte de las diferentes estructuras del Mercosur (Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, 2009)

Varios grupos de trabajo fueron colocados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y los temas fueron escogidos por él. En cada grupo de trabajo, las organizaciones se inclinaron sobre temas vinculados con la soberanía alimentaria, el impacto de los cambios climáticos en la región o la integración de las minorías. Los temas fueron escogidos por el Estado según los criterios relacionados con las competencias de las ONG y el interés que portaba de las preguntas debatidas.

Durante la cumbre de 2008 organizada por el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que tuvo lugar en Tucumán en junio de 2008, el embajador argentino del Mercosur, Oscar Laborde habló de la participación de la sociedad civil: «El funcionamiento de este tipo de instancias (CCSC) es una respuesta a todos aquellos que trabajan para que el Mercosur sea más que una zona comercial un espacio social y cultural, una comunidad política capaz de guiar hacia un proceso de transformación donde el objetivo central sea de atacar las desigualdades y la injusticia social que tanto nos perjudican y nos avergüenzan. Este encuentro demostró que el desarrollo y la integración económica no competen exclusivamente a los Estados». (Cumbre social del Mercosur, 2008)

Los discursos de los dirigentes argentinos reflejaban su visión más social de la integración. También demostraban la influencia de las normas internacionales llevadas a través de asociaciones transnacionales, de instancias internacionales de debate como la ONU, del Club de Río o de los nuevos movimientos participativos promovidos por el Banco Mundial (Grugel, 2005:1069).

Sin embargo, el problema era que estas discusiones no se traducían en compromisos concretos. Ninguna política macroeconómica común tenían como objetivo el establecimiento de una mejor repartición de la riqueza o la implementación de normas medio ambientales y sociales más severas.

Si revisamos nuestro esquema de análisis, podemos afirmar que, en los primeros años del Mercosur, la sociedad civil tuvo un rol modesto en el proceso de integración económico regional:

Los canales de participación estudiados como el Foro Económico Social y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil tienen solamente un rol consultivo dentro del Grupo del Mercado Común y del Consejo del Mercado Común. El Foro fue poco consultado, el Consejo Consultivo fue integrado un poco más al proceso de decisión, pero los miembros del Consejo no podían acceder a las reuniones donde se discutían y se tomaban las decisiones importantes. Además, los documentos de negociaciones eran inaccesibles para las instancias participativas.

Muy pocas políticas comunes salieron de las propuestas de la sociedad civil. Los protocolos socio-laborales y medio ambientalistas fueron algunas excepciones pero los Estados les quitaron el carácter mandatario.

El estado Argentino tuvo un rol primordial en el modelo privilegiado por el Foro en la forma en que fueron tomadas las relaciones entre el estado Argentino y la sociedad civil regional. Debido a la composición original del Foro, los intereses corrían el riesgo de ser divergentes provocando el estancamiento de las instancias participativas. Aunque el Consejo Consultivo era más inclusivo y plural, la elección de los temas correspondía siempre al Estado al igual que la constitución de los grupos de trabajo.

Podemos concluir que el estado Argentino se apoyaba en la creación de instituciones que apuntaban a la participación de la sociedad civil en el Mercosur, en el cual mantuvo un margen de maniobra importante en cuanto a su funcionamiento, su constitución y su relación con las instancias de decisión del Mercosur. ¿Cómo explicar este apoyo tímido y condicional a la sociedad civil por parte del estado Argentino? Si el proyecto de integración económica del Mercosur se inscribía desde un comienzo en una voluntad de consolidación democrática y de la construcción de una identidad regional, ¿cómo explicar que la sociedad civil no haya sido tomada en cuenta en esta tarea colosal?

Esas dificultades de democratización del Mercosur se pueden explicar por el carácter especial de las democracias latinoamericanas, y en particular de la democracia argentina, en la herencia autoritaria que continua teniendo un impacto sobre el comportamiento del Estado argentino y en las prácticas corporativistas que rigen todavía las relaciones entre el estado argentino y la sociedad civil.

El déficit democrático del estado Argentino

El estado de una democracia no se mide solamente por la existencia de instituciones y de procesos democráticos formales (Wiarda, 2004). Según Wiarda, el nuevo marco democrático está hoy involucrado en América Latina con los viejos modelos autoritarios y corporativos. El estado Argentino tiene una fuerte herencia colonial, marcada por la descentralización del poder regional y el control de las instituciones por las élites. Estos modelos están enraizados dentro de la estructura y las practicas de los gobiernos argentinos. La sucesión de regímenes semidemocráticos y autoritarios ha fragilizado las instituciones públicas. El retorno a la democracia en 1983 no debe ser visto como un estado definitivo. Aunque el régimen democrático actual ha logrado sobrevivir a las profundas crisis políticas, económicas y sociales que han sacudido al país desde el fin de la última dictadura, todavía se presentan importantes carencias que permanecen y ponen en duda la durabilidad del régimen democrático actual.

De acuerdo con Wiarda, una definición simple del autoritarismo se resume en una «forma de dictadura, de absolutismo y de tiranía que se refleja por la concentración del poder en manos de una sola persona, de una sola banda, de una élite, de oficiales militares o de un partido» (Wiarda, 2004: 6)

Juan Linz atribuye al autoritarismo varias características (Linz y Al 1996):

1. Un pluralismo limitado, es decir sin un pluralismo completo de la democracia pero lejos del control del totalitarismo.
2. Una mentalidad subyacente, conservadora y religiosa que pone el énfasis sobre la disciplina, el orden y el patriotismo.

3. Una oposición política et una participación democrática limitada.
4. Un poder concentrado en las manos de un dirigente o de un pequeño grupo de dirigentes ejercido de arriba hacia abajo.

En Argentina, el autoritarismo se manifestó a través de los jefes de Estado como Juan Manuel de Rosas (1835-1852) pero también por los regímenes burocráticos autoritarios aparecidos en los años 60 y 70. Según Guillermo O'Donnell, el Estado burocrático autoritario se caracterizó por la desmovilización y la exclusión de las clases populares, por la llegada al poder de los militares y el apoyo de la burguesía nacional (O'Donnell, 1982). Lo que caracterizaba a este régimen era su obsesión por el orden social. El fracaso económico y militar del último régimen burocrático autoritario de Argentina (1976-1983) explica en gran parte su caída y el retorno a la democracia (Bresser Pereira, 1996).

Además de la herencia autoritaria, la sociedad argentina fue fuertemente influenciada por el corporativismo, otro legado colonial. El autor Philippe Schmitter definió el corporativismo como “un sistema de representación de intereses en el cual los actores son organizados bajo un número limitado de categorías y por el cual el Estado les reconoce el monopolio de la representación de los intereses de su sector a cambio del control que él ejerce sobre la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas (Schmitter, 1979: 134).

En un régimen autoritario, el corporativismo se expresa por un Estado directivo, una restricción de la libertad y de las actividades de los grupos de interés y de una incorporación de ellos en un sistema estático, con el objetivo de contribuir a la administración de las políticas del Estado (Wiarda, 2004: 61).

De acuerdo con Wiarda, el retorno a la democracia no significa que estos modelos de gobernabilidad (autoritarismo) y de sistemas de representación (corporativismo) hayan cesado de tener una influencia sobre los Estados. Pero la influencia de estos factores es más difusa si nos situamos en un régimen democrático como el de la Argentina actual.

Esos elementos (Wiarda, 2004) nos pueden ayudar a llevar a cabo nuestro análisis:

- Circunstancias en las cuales las fuerzas armadas continúan ejerciendo o intentando ejercer una cierta influencia sobre el poder civil bajo puertas cerradas.
- Presidentes que modifican la constitución para mantenerse en el poder, instrumentalizando el poder legislativo y judicial a través de decretos.
- Burócratas y tecnócratas que abusan de su autoridad y gestionan sus funciones de forma arbitraria y corrupta.
- Relaciones entre el Estado y el movimiento social obrero marcado por lazos personales privilegiados y un cierto control en la selección de los grupos autorizados a establecer un diálogo con las instancias de decisión del Estado.

Si miramos el comportamiento del estado argentino en lo que se refiere a sus relaciones con la sociedad civil regional, podemos identificar varios elementos relevantes de la herencia autoritaria. El pluralismo limitado se manifiesta por el control del estado argentino sobre la representatividad de los grupos de la sociedad civil en las instancias participativas. En lo que refiere al Foro, las reglas complejas de admisión del comité ejecutivo de la sección nacional, provocan que dos grupos principalmente dominen la institución: los sectores económicos y los sindicatos. Cuando hablamos de una oposición y de una participación democrática limitada, esta está presente en un rol menor del Foro y del Consejo Consultivo en los procesos de decisión del Mercosur.

Los modelos corporativistas siguen teniendo una influencia en el carácter de las instancias participativas. El CCCSC es el único representante de los sindicatos regionales, una instancia que no refleja toda la diversidad de los diferentes puntos de vista de las organizaciones sindicales regionales. A pesar de que el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil ya es más inclusivo en términos de actores, los temas debatidos y la constitución de los grupos de trabajo son controlados por el Estado.

A través de la instauración de las instancias participativas del Mercosur, el Estado Argentino junto a otros Estados miembros, continúan manejando sutilmente el proceso de integración de la sociedad civil regional. Sobre el plano formal, el Estado Argentino parece favorecer el pluralismo, elemento esencial de un régimen democrático, sin embargo bajo el plano

informal parece existir desconfianza de este pluralismo. Tan pronto como el Estado permite la integración de los nuevos actores en las instituciones del Mercosur, el mismo Estado limita la influencia de estos grupos en las decisiones del Mercosur.

En este sentido, el Estado Argentino es una institución todavía frágil, objeto de apropiación y reapropiación continua por parte de los actores privados dominantes. La fragilidad de las instituciones estáticas argentinas se explica por la herencia autoritaria pero también por la reorganización del rol del Estado debido a los cambios neoliberales de los años 80 y al contexto de globalización creciente de la economía.

El rol del Estado en un contexto post neoliberal

El Estado en su capacidad de asumir sus deberes tradicionales de protección de la ciudadanía, de la defensa del territorio y del desarrollo económico, ha sido puesto a una dura prueba por los profundos cambios estructurales iniciados en los años 1980 por las reformas neoliberales. Argentina es probablemente un caso típico de estas reformas en América Latina.

Los planes de ajuste estructural y las reformas políticas llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Menem, solamente algunos años después del regreso a la democracia debilitaron de alguna forma la capacidad del Estado (Couffignal, 2002). El consenso de Washington exaltaba el retiro del Estado de la economía. La idea era eliminar todos los mecanismos estáticos que creaban distorsiones en la economía del mercado. Era entonces el momento de privatizar, las empresas del Estado desaparecieron, los programas sociales también, lo cual permitió una renegociación de la deuda.

La oligarquía tradicional y el nuevo tipo de empresas (nacionales e internacionales) aprovecharon estas reformas para aumentar sus influencias ante el Estado Argentino. (Botto, 2003).

Esta reorganización del Estado sobrevino en un contexto internacional de globalización económica. La volatilidad del capital, los movimientos económicos transnacionales y el

debilitamiento de las reglas financieras minaron igualmente las capacidades del Estado de asegurar el desarrollo económico.

Estas reformas tuvieron dos efectos entre la relación del Estado con la sociedad civil regional y transnacional. Un nuevo modo de incorporación de la sociedad civil se instaló, lo que el autor Philip Oxhorn llama el neopluralismo (Oxhorn, 2002: 502). Este modelo marcado por la herencia autoritaria provoca un debilitamiento de las instituciones democráticas. El poder se concentra entre las manos del ejecutivo y mantiene las relaciones privilegiadas e informales con los actores privados dominantes favorecidos por las reformas económicas. El Estado está también politizado. Las instituciones del Estado, debilitadas y minadas por la falta de credibilidad se vuelven presa de los diferentes actores que se apoderan de él para fines personales y sectoriales.

Esta reestructuración neoliberal no ha permitido abrir el Estado al pluralismo pero ha provocado la consolidación de antiguas prácticas autoritarias y corporativistas (Grugel, 2005: 1070). Los actores económicos transnacionales, reforzados por las reformas neoliberales y la globalización han aprovechado el debilitamiento del Estado y de sus instituciones para ejercer una altísima influencia.

El Mercosur es hoy percibido por los dirigentes argentinos como una forma de volver a dar al Estado su poder sobre la escena internacional frente al poder todavía dominante de los Estados desarrollados y de las multinacionales (Dabène, 2009). Pero, ¿es esto posible? Las élites económicas nacionales atienden a los intereses económicos transnacionales, controlan los mecanismos de la economía mundial, los medios de comunicación y los canales de influencia del Estado gracias a los modelos corporativos, clientelistas y elitistas de América Latina. El poder de las élites es todavía muy importante en Argentina, como pudimos observar en 2008 cuando estalló el conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el sector agrícola. De ahí la importancia de fortificar las instituciones del Mercosur, la identidad regional y la sociedad civil con el objetivo que el Mercosur pueda verdaderamente adoptar políticas que reflejen los intereses de la mayoría de la población del Cono Sur.

Las reformas de las instituciones democráticas del Mercosur

La participación de la sociedad civil en el Mercosur muestra un proceso muy ambicioso tal como lo pudimos ver. Esta participación es necesaria para la legitimidad del proyecto en la región. El Mercosur debe recibir el aval de la población y no solamente de las élites para que no fuera percibido solamente como un acuerdo de integración económico, sino como un proyecto político, social y cultural.

Pero la participación de la sociedad civil se inscribe también en el objetivo más amplio de la consolidación económica (Arenguren, 2007). Esta participación es uno de los elementos esenciales para el buen funcionamiento de una institución internacional como el Mercosur. Argentina es probablemente el Estado que tiene más para ganar en esta consolidación, dado las principales crisis económicas y sociales que continúan sacudiendo al país y que amenazan los mismos fundamentos del régimen actual.

La creación del Foro Económico y Social y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil permiten la participación de la sociedad civil regional y son un primer paso para el cambio. El Estado Argentino ha apoyado la creación de estas instancias participativas. Estas instituciones comenzaron a representar un interés suplementario para el Estado Argentino después de la llegada al poder de Néstor Kirchner, quien veía en ellas una oportunidad de concebir una alianza regional que fuera más allá de la simple integración económica, modelo que había sido propuesto por la ZLEA.

Ya el Consejo Consultivo está abierto a nuevas organizaciones (ONG del sector de los derechos humanos y del medio ambiente). Es más, un grupo de trabajo sobre la reforma institucional estudió a partir del año 2005 una reconfiguración de las instituciones democráticas del Mercosur (Caetano, 2009). De esa consulta se creó el Parlamento regional del Mercosur, el Parlasur, en 2006. La prioridad del Parlamento es mantener el contacto directo con los ciudadanos y con la sociedad civil. El Parlasur ha contribuido a estimular la discusión en el Mercosur sobre temas sociales.

Los Estados miembros acordaron que a partir de 2011, los integrantes del Parlasur serían elegidos por voto directo de los ciudadanos y fijaron una representación proporcional. Hasta ahora, son los países miembros que mandan parlamentarios al organismo regional. Sin embargo, bajo el nuevo sistema, Brasil contará con 75 parlamentarios, Argentina 43 y Paraguay y Uruguay, 18 cada uno. Ya Uruguay reclama que se modifique la integración del parlamento, porque según el país miembro, el futuro modelo favorece la asimetría. Las discrepancias han provocado un estancamiento del Parlamento desde hace 8 meses.

Sin embargo, en Uruguay, el trabajo de Somos Mercosur, cuyo objetivo es involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración, contribuyó fuertemente a una mejor participación de la sociedad civil. Desde 2006, este organismo, a través del Ministerio de Relaciones Internacionales de Uruguay, organizó programas de capacitación y actividades diversas para estimular la participación de los ciudadanos al bloque. En Brasil, la Asesoría para asuntos internacionales y en Paraguay la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores tuvieron el mismo papel en cuanto a la integración de la sociedad civil al Mercosur.

Otro aporte importante fue la organización de las Cumbres sociales, que han permitido la participación de varios grupos de la sociedad civil regional a las Cumbres del Mercosur. Sin embargo, este modelo, lo de dos cumbres desarrollándose de manera paralela, puede volverse en un obstáculo a la participación de la sociedad civil en largo plazo si no hay una integración de los temas sociales en el proceso de integración y en las decisiones políticas por parte de los Estados.

Toca esperar que más allá de la configuración de esas instituciones, se manifieste un verdadero espíritu democrático, un espíritu que solo pueda construirse con el tiempo y con la práctica, pero también con la confianza en las instituciones regionales. La sociedad civil no debe simplemente ser integrada por estas instituciones, también debe ser llamada a jugar un rol en la elaboración de las políticas comunes. Ella debe hacer parte del proyecto regional, de un proyecto global que incluya a la vez lo económico, lo social y lo político, un proyecto más cercano al sueño de unidad que alguna vez tuvo Simón Bolívar.

Bibliografía

Arenguren, Margarita, 2007, « La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional », *Oasis*, 12: 271-296

Botto, Mercedes y Andrea Bianculli, 2009, « The Case of Argentine Research in Building Regional Integration », «in», Tussie (eds), *The Politics of Trade*, Nijhoff Publishers, Netherlands, 667 p.

Botto, Mercedes, Valentina Delich y Diana Tussie, 2004, *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*, FLACSO Argentina, Buenos Aires, [On line] http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=786

Bresser Perreira, Luiz Carlos, 1996, *Crise economica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34

Caetano, Gerardo (coord.), 2009, *Las reformas institucionales del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 224 p.

Dabène, Olivier, 2009, *The Politics of Regional Integration in Latin America, Thoeretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave McMillan, 228 p.

Dabène, Olivier, 2005, « La relance du Mercosur: Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques », *Critique Internationale*, 26 : 25-43

Di Pietro Paolo, Luis José, 2003, « La dimensión social del Mercosur: Recorrido institucional y perspectivas », *Observatorio Social*, 12: 21-24

Grugel, Jean, 2005, « Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda », *Third World Quarterly*, 26 (7): 1061-1076

O'Donnell, Guillermo, 1982, *1966-1973 El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Edición del Belgrano, 499 p.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 504 p.

Newell, Peter y Diana Tussie, 2006, *Civil Society Participation in Trade-Policy Making in Latin America: Reflections and Lessons*, Brighton, IDS Working Papers

Moravcsik, Andrew, 1997, «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics », *International Organizations*, 51 (4): 513-553

Oxhorn, Philip, 2002, « History Catching Up with the Present? State Society Relations and the Argentine Crisis », Cambridge, Cambridge Review of International Affairs, 15 (3): 499-514

Schmitter, Philippe, 1979, « Still the Century of Corporatism », «in», Schmitter y Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Thousand Oaks, Sage Publications, 326 p.

Waisman, Carlos, 2002, « Civil Society, State Capacity and the Conflicting Logics of Economic and Political Change », *Estudios interdisciplinarios de América Latina y del Caribe*, 13 (1): 50-69

Wiarda, Howard, 2004, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Berkeley, University Press of California, 351 p.

Documentación oficial

Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Representación especial para la integración y la participación social, roles y objetivos, [On line], <http://ccsc.mrecic.gov.ar/documentos>

Mercado Común del Sur, 1985, Declaración de Foz de Iguazu, [On line], http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=1317&site=1&channel=secretaria&seccion=4

Foro Consultivo Económico Social, 1996, Resolución 68/96, Reglamento interno del Foro Consultivo Económico Social, [On line], <http://www.fcsmecosur.com.ar/?seccion=4&idioma=1>

Somos Mercosur, 2006, La sociedad y la Integración: por un Mercosur productivo y social, Cumbre social de Córdoba, [On line], <http://www.somosmercosur.net/wp-content/uploads/2010/01/Declaraciones-C%C3%B3rdoba-julio-2006.pdf>

Somos Mercosur, 2008, Que Mercosur queremos? Las propuestas de la sociedad civil, Cumbre social de Tucumán, [On line], <http://www.somosmercosur.net/seccion/cumbres-sociales-del-mercosur/tucuman-2008>

Mercado común del Sur, 1998, Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, [On line], http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2