

# **El rol de la participación de la sociedad civil en la política exterior Argentina (1995 -2010).**

Carla Avendaño Manelli, Malvina Rodríguez y Elizabeth Theiler.

Cita:

Carla Avendaño Manelli, Malvina Rodríguez y Elizabeth Theiler (2011). *El rol de la participación de la sociedad civil en la política exterior Argentina (1995 -2010)*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/714>

## **“EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (1995 -2010)”**

Mgter. Carla Avendaño Manelli, Dra. Malvina Rodriguez, Mgter.Elizabeth Theiler

Proyecto de Investigación: “Análisis de las Relaciones Internacionales argentinas a partir de la construcción mediática de la realidad, la marca país y los espacios de participación ciudadana como factores domésticos de la política exterior”. Subsidiado por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA (2010 – 2011)

[cavendano\\_manel@yahoo.com.ar](mailto:cavendano_manel@yahoo.com.ar)

[malvirodriguez@googlemail.com](mailto:malvirodriguez@googlemail.com)

[elitheiler@hotmail.com](mailto:elitheiler@hotmail.com)

Resumen:

El análisis de variables y categorías atribuibles al proceso de participación política ciudadana de la sociedad civil desde la estructura provista por el Mercosur como escenario internacional inmediato, se observa que las teorías de las Relaciones Internacionales acompañan la descripción de las nuevas relaciones, escenarios y cambios del MERCOSUR evidenciándose un corrimiento desde la sociedad civil hacia la *ciudadanía*, así se infiere un “alejamiento” de la crítica realizada al modelo neoliberal. La Sociedad civil, su participación y la ciudadanía como expresión, es considerada desde una necesidad inclusiva más allá del valor intrínseco de su participación. En tal sentido, se la convoca para responder a un nuevo modelo interactoral, lo que se expresa en su inclusión en la letra de los documentos del Mercosur, aunque, generalmente se encuentran menciones en las consideraciones generales más que en acuerdos y funciones de los documentos fundacionales del Mercosur.

La política exterior da señales de cambio de una figura estatocéntrica a una sociocéntrica como contexto ideal que se plantea desde los paradigmas de las Relaciones Internacionales donde el MERCOSUR se considera como una realidad inevitable en el sentido ideológico y práctico.

No obstante ello, Argentina continúa y da cuerpo institucional a sus intenciones superadoras de inclusión social en relación a otros países del MERCOSUR según lo expresan los representantes de las ONG’s entrevistadas. En tal sentido, se infiere que aún así se mantienen reglas de juego globales con políticas individuales de los estados.

Palabras Clave: Sociedad Civil – ciudadanía – Política Exterior - Mercosur

# “EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (1995 -2010)”

## INTRODUCCIÓN

El análisis de variables y categorías atribuibles al proceso de participación política ciudadana de la sociedad civil desde la estructura provista por el Mercosur como escenario internacional inmediato, se observa que las teorías de las Relaciones Internacionales acompañan la descripción de las nuevas relaciones, escenarios y cambios del MERCOSUR evidenciándose un corrimiento desde la sociedad civil hacia la *ciudadanía*, así se infiere un “alejamiento” de la crítica realizada al modelo neoliberal. La Sociedad civil, su participación y la ciudadanía como expresión, es considerada desde una necesidad inclusiva más allá del valor intrínseco de su participación. En tal sentido, se la convoca para responder a un nuevo modelo interactoral, lo que se expresa en su inclusión en la letra de los documentos del Mercosur, aunque, generalmente se encuentran menciones en las consideraciones generales más que en acuerdos y funciones de los documentos fundacionales del Mercosur.

La política exterior da señales de cambio de una figura estatocéntrica a una sociocéntrica como contexto ideal que se plantea desde los paradigmas de las Relaciones Internacionales donde el MERCOSUR se considera como una realidad inevitable en el sentido ideológico y práctico.

No obstante ello, Argentina continúa y da cuerpo institucional a sus intenciones superadoras de inclusión social en relación a otros países del MERCOSUR según lo expresan los representantes de las ONG’s entrevistadas. En tal sentido, se infiere que aún así se mantienen reglas de juego globales con políticas individuales de los estados.

El presente trabajo se estructura sobre tres ejes analíticos: “Ciudadanos y Ciudadanía”, “Sociedad Civil” y “Participación Ciudadana” entendida como participación de las ONG y/o instrumentos de participación y representación ciudadana, todas estas variables son analizadas a través de la mención explícita en los documentos constitutivos del MERCOSUR.

Para finalizar, se presenta una síntesis de las conclusiones a las que llegó el estudio a través de dimensiones integradoras que permiten visualizar la representación de la dimensión social en “la letra” (del MERCOSUR). Estas dimensiones se presentan como: “¿Quién se siente MERCOSUR?”, “La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR también existe...”; “Sociedad Civil y Estado, no es igual a Sociedad Civil y gobierno”; “De la economía en estado puro a política exclusiva” y “Los canales de participación: ¿camino o laberintos?”

## 1 - CIUDADANOS Y CIUDADANÍA VARIABLES ANALIZADAS EN LOS DOCUMENTOS DEL MERCOSUR. MENCIÓN COMO TAL Y ALUSIÓN A DERECHOS CIUDADANOS

Tabla 1: Presencia del concepto de *ciudadanía* en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR - Sobre un total de 11 documentos.

Documento / Mención de la Variable	1	2	Integración Económica	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Ciudadanía			X		X				X	X	X

FUENTE: elaboración propia

En la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, *ciudadanía*, surge en dos oportunidades en su introducción y, haciendo referencia a aspectos político - decisionales, en relación al desarrollo de los pueblos. En una de sus presentaciones dispone la ratificación de convenios de trabajo. Implica a los Estados Parte y organismos internacionales como Organización Internacional del Trabajo. Siempre, la base de recurrencia es el derecho que se menciona como tal, en siete oportunidades.

Ahora bien, esta concepción de derecho se refiere a un derecho colectivo, pero vinculado a las leyes laborales, más que derecho como condición humana vinculada estrictamente a los Derechos Humanos como distingue Manuel Garretón<sup>1</sup>.

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR emerge, en dos oportunidades *ciudadanía* ubicada en la introducción, refiriendo a la integración desde un arribo político que involucra a los Estados Parte y se menciona vinculando al concepto de *participación*. Aparece una vez más en las disposiciones, en idéntico contexto y dirección, desde donde planea constituir el Parlamento del MERCOSUR atribuyendo sentido al concepto de pueblos. Siete veces más se reitera su aparición entre los propósitos, en un contexto político de integración de los Estados Parte con especificaciones sobre *pueblo*, *ciudadanía* y surge por primera vez la idea de *representación ciudadana* en el MERCOSUR. Por último, vuelve a mencionarse una vez entre las disposiciones, refiriéndose a las ONG's para la instauración del "Día del MERCOSUR ciudadano", reglamentando el proceso de elección parlamentaria.

Cabe reflexionar sobre la mención realizada el Capítulo III de este trabajo, cuando mencionara la estrategia dirigida a sostener la vida institucional y democrática del proceso, entendida desde la garantía a la inclusión de la ciudadanía en la participación con la superación de la comisión parlamentaria a través de la creación del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005.

En la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, es expresado el concepto de *ciudadanía* tres veces en los propósitos y lo hace desde un contexto político de la *integración*

En el CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, la presencia de la variable se revela tres veces en la estructura orgánica del documento aludiendo a idea de integración desde el contexto político del discurso. En alguna oportunidad aparece asociado al concepto de *pueblo*, siempre refiriendo a los Estados Parte. Luego, aparece una vez en los Fundamentos, en el mismo contexto y relación, pero dirigido a las ONG's. Una última vez se manifiesta en las disposiciones en idéntico contexto y relación, vinculado a los Estados Parte.

Finalmente, surge tres veces en la Introducción, asociado al contexto político de la integración y aludiendo a los Estados Parte. Luego, emerge seis veces en la Fundamentación y Principios, en idéntico contexto y ubicación, para los Estados también. Por último, en el Reglamento del Parlamento del MERCOSUR, se anuncia una vez más en la Estructura Orgánica, con idéntica referencia a los anteriores.

*Ciudadanía* no se muestra en los demás documentos analizados. En relación a la lectura de la tabla 6 puede observarse que *ciudadanía* se dispuso como sustento para la integración económica, la representación parlamentaria, la participación de sub-regional Argentina, la definición del rol de la sociedad civil y para la reglamentación de la representación ciudadana.

Recuperando la definición de *ciudadano*, que plantea Isidoro Cheresky, éste no posee el compromiso orgánico similar al de la década de 1970 y sus pertenencias sociales no son permanentes. Esto no se expresa como crítica a la "frialdad", sino como una evolución dirigida a reconocer liderazgos más efímeros y una propensión a representarse a si misma, generalmente desde la conformación de canales de representación más directa<sup>2</sup>.

En los documentos analizados se observa esta inclusión de mecanismos directos, a excepción de su expresión como integración económica donde su mención es, en un sentido clásico desde un rol pasivo y aludiendo a la figura del MERCOSUR como institución, responsable del desarrollo de los pueblos.

## **2 - LA SOCIEDAD CIVIL: ENTENDIDA COMO TAL Y/U ORGANIZACIONES SOCIALES. ANALISIS DE LOS DOCUMENTOS DEL MERCOSUR**

Tabla 2. Presencia del concepto *sociedad civil* en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento / Mención de la Variable	1	2	3	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Sociedad Civil					X				X	X	X

FUENTE: elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, la *sociedad civil*, surge una vez dentro de los Principios y Fundamentos del documento, en un contexto político que alude a la idea de *integración* y reconociendo al actor ONG's, al tiempo que especifica acerca de reuniones públicas como mecanismos de participación.

En relación a su rol, son innumerables las transformaciones que dieron lugar a la apertura de espacios y posibilidades de *participación* en el escenario de las políticas públicas - ejemplo: "Somos MERCOSUR" - siempre definida desde una coyuntura que propició la "nueva cultura política" emparentada al modelo de descentralización del Estado.

En el documento aportado desde la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, se manifiesta la variable en dos oportunidades en los principios y competencias del texto desde un contexto político sobre la *integración* y aludiendo a las ONG's, específicamente, como destinatarios de mensaje.

Resulta relevante en el documento del CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL donde *sociedad civil* se apunta en once situaciones diferentes dentro de la estructura orgánica en el contexto político y vinculado a la *integración*. Se dirige a las ONG's como actor receptor y, luego, lo hace tres veces en los fundamentos, con idéntico contexto y destino comunicativo. Por último, surge veinticuatro veces en vinculación al reglamento desde las disposiciones generales y acuerdos desde un contexto político integrador hacia las ONG's, dando cuenta de la relevancia otorgada a la institucionalización del rol de la *sociedad civil* en el proceso de integración.

Dentro de las Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR surge la *sociedad civil* sólo una vez en la introducción, en el marco de consideraciones políticas tendientes a lograr la integración e involucra a los Estados Parte, ser retomado luego, una vez más, entre los propósitos con idéntica direccionalidad a la anterior mención.

De la Tabla 2 se obtiene una representación clara de la presencia de la *sociedad civil* como actor contenido en la idea de representación, clave para la integración sub - regional, como necesidad de identificación de su rol en el proceso de integración y necesidad de su reglamentación como garantía de los canales de *participación*.

Al decir de Micheal Walker<sup>3</sup>, se presenta en este reconocimiento de la sociedad civil, la posibilidad de contrarrestar la más visible expansión de la sociedad de mercado, en tanto incluye además del mercado y la esfera política, a la complejidad que aporta el hombre desde su ámbito de actividad, que trasciende las relaciones de poder y del dinero, acercando la dimensión no política de relacionamiento social.

### 3 - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ENTENDIDA COMO PARTICIPACIÓN DE LAS ONG Y/O INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA ANALISIS DE LOS DOCUMENTOS DEL MERCOSUR

Tabla 3. Presencia del concepto *participación ciudadana* en los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Documento / Mención de la Variable	1	2	3	4	Representación	6	7	8	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Participación Ciudadana					X				X	X	X

FUENTE: elaboración propia. Sobre un total de 11 documentos

Romero Ceballos<sup>4</sup> afirma que, todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de promover la participación para la consolidación de los avances alcanzados y dinamizar los procesos de integración. A partir de allí se analiza la existencia de dispositivos objetivos que representen esta necesidad de todos los actores. Así resulta que, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR - como documento que conlleva la idea de "Representación" - revela a la *participación ciudadana* en una oportunidad dentro los Fundamentos de base políticos tendientes a la *integración* desde los Estados Parte.

Allí la participación se ve directamente vinculada a la sociedad. Más adelante, emerge en tres oportunidades en los objetivos y principios, dirigido a la sociedad civil desde una idea política de *integración*, generando una disposición como garantía que refleja la primera expresión directa al tema de estudio: "*participación ciudadana* de la *sociedad civil* en el MERCOSUR".

Una de estas menciones hace referencia al Foro Consultivo Económico y Social como instrumento participativo. Por último, va a resaltarse una vez más la *participación ciudadana*, aunque esta vez en las disposiciones y acuerdos, disponiendo el modo que adoptará la *integración* del Parlamento y refiriéndose a las ONG's para su inclusión.

En el documento que provee la Subsecretaría MERCOSUR de la Secretaría de la Producción de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe, se observa en dos

oportunidades entre los Propósitos y Principios a la *participación ciudadana* en el marco de la promoción de la integración desde una intención política dirigida al actor ONG y aludiendo a la formación de redes con éstas y la *sociedad civil*.

Desde el CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, surge en doce ocasiones la *participación ciudadana* en la Estructura Orgánica del documento. Planteadas desde un contexto político para la integración y dirigidas a las ONG's desde la descripción de canales o instrumentos de participación como redes, asambleas y conferencias. Luego, se encuentra cinco veces expresada dentro de los Objetivos y Principios con idéntico contexto y coyuntura, aunque aquí, incluye la denominación de *movimientos sociales*. Con fuerte presencia, en trece nuevas oportunidades se observa la presencia expresa de la *participación ciudadana* entre las Disposiciones y Acuerdos desde una perspectiva de integración de base política especialmente vinculada al reglamento de tal *participación* y dirigiéndose expresamente al papel del actor ONG.

Para las Facultades y Reglamentos del Parlamento del MERCOSUR como documento que reglamenta la *representación ciudadana*, la primera mención a la participación ciudadana está reflejada en la Introducción y Considerandos del documento, desde una visión política dirigida a alcanzar la integración. Luego, aparece con mayor fuerza en tres oportunidades entre los Propósitos y Principios para reafirmar el mismo contexto de *integración* y, nuevamente, lo hace en referencia los Estados Parte.

En relación a la lectura de la Tabla 8 se desprende que la participación ciudadana sólo se destaca en el Protocolo Constitutivo del Parlamento como documento del MERCOSUR, mientras que luego se reconoce en los tres documentos anexos de este análisis que se vinculan a las intenciones mismas de los espacios constituidos para lograr la *participación*, como es el caso del CCSC y su Reglamento, y el espacio sub – regional de Santa Fe.

Las nuevas formas de hacer política desde la participación de nuevos sectores – actores, se constituyen desde bases territoriales o temáticas, poco articuladas entre sí, aunque capaces de generar amplia *participación* caracterizada por fuertes componentes democráticos horizontales, según lo definen Pagani y Rodríguez<sup>5</sup>. Así la referencia reiterada a la *participación ciudadana* tiende a homogeneizar la dispersión de los diferentes intereses sociales incluyéndolos, al menos desde un espacio discursivo, al interior de la redacción de los documentos.

Por su parte, a esta *participación* que es aludida en el Parlamento, tampoco se la reconoce como acción directa de la sociedad civil y, tal como se expresa en las entrevistas, esas nuevas formas de acción colectiva permanecen sin una estructura reglamentada para su incorporación.

Ahora bien, el contexto teórico que enmarca en los diferentes documentos a la *participación ciudadana* difiere, según se trate, de la constitución de la representación desde el Parlamento, respecto de los documentos de representación



sub-regional, el CCSC y su reglamentación. En el primer caso no se trata de de un espacio de *participación política ciudadana* directa como en el caso de los demás documentos señalados. Para el Parlamento se trata de una participación en sentido clásico que pone en funcionamiento el sistema representativo de las democracias occidentales, al decir de David Held<sup>6</sup>.

Alan Wolfe<sup>7</sup> no encuentra representada, entonces, su caracterización trinitaria de la *sociedad civil* en vínculo con el Estado y el mercado, al punto que esta primera, pueda lograr la inclusión de iniciativas que provienen “directamente” de la *sociedad civil* a la agenda de los Estados, o en este caso, a la agenda del MERCOSUR.

Esta motivación por incidir en las políticas públicas de los Estados Parte, es lo que se rescata además, como ya se arribó, en las expresiones de los referentes de la sociedad civil que fueron consultados. Esto es, la participación en el plano internacional tiene, al menos una doble intencionalidad, por un lado incidir en las políticas internas y, por otro, lograr políticas replicadas a nivel regional atento a las similitudes de las realidades sociopolíticas que reconocen en los Estados Parte.

Tabla 4. Presencia de todos los conceptos en el total de los ejes temáticos de los documentos del MERCOSUR

Ejes Conceptos	Integración Económica	Instituciones	Regulación del Trabajo	Cláusula Democrática	Representación	Soluciones de Controversias	Soluciones de Controversias	Nuevo Miembro Pleno	Participación Subregional	Rol de la Sociedad Civil	Reglamento de la Representación Ciudadana
Ciudadanos Ciudadanía			X		X				X	X	X
Sociedad Civil				X					X	X	X
Participación Ciudadana					X				X	X	X
Presupuesto Participativo											
Iniciativa Popular					X						
Conflicto Social											
Integración Social			X					X		X	
Democracia Deliberativa		X	X		X				X	X	X
Toma de Decisiones		X			X					X	
Justicia Social	X		X		X						X

Fuente: Elaboración propia

Algunas consideraciones que se desprenden de los datos reflejados en la Tabla 16 se infieren a partir de:

- La mayor presencia compartida por los ejes, resulta en el concepto de democracia deliberativa con igual presencia en los documentos institucionales del MERCOSUR, como en los complementarios (CCSC, Fundamentos del CCSC y Presentación de Sub - regiones).
- La ausencia de los conceptos “presupuesto participativo” y “conflicto social” en los diferentes ejes abordados.
- La única expresión es atribuida a justicia social en el documento fundacional reafirmando y siendo coherente con la denominación del eje como: Integración económica.
- Resalta la única presencia de iniciativa popular en el eje Representación.
- Dentro de los documentos que son instrumentos formales del MERCOSUR, es casualmente el que resume la idea de representación el que posee mayor presencia de las variables analizadas. Idéntica frecuencia se observa en los documentos complementarios, aunque éstos son especialmente formulados para promover la participación de los diferentes actores de la sociedad.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

### **a. La representación de la dimensión social en “la letra”**

Conceptos como *sociedad civil*, *participación ciudadana* y *ciudadanía* representan una consideración relevante de la incorporación de un nuevo modelo de Estado y de las Relaciones Internacionales para coadyuvar al proceso de integración que ya no se concibe como un devenir natural.

Los primeros instrumentos dan cuenta de estos conceptos en las Consideraciones Generales, sus Fundamentos y Propósitos de orden genérico, sin ser referenciados en los Acuerdos y Funciones. Esta tendencia se modifica luego de la experiencia de la primera década que abonó en mejorar la calidad política, aunque las consideraciones del actor sociedad civil como un colectivo portador de derechos y obligaciones se reconozca de manera extemporánea.

Esta misma relación se demuestra desde el contexto político discursivo en el que se refieren los documentos a la sociedad civil y en el marco de la promoción de la integración, ya más alejado del encuadre económico – comercial que caracterizó a la primera etapa del MERCOSUR.<sup>8</sup>

### **b. ¿Quién se siente MERCOSUR?**

Este interrogante pretende arribar a conclusiones dando lugar a la crítica del proceso de integración general sobre la inclusión tardía de la sociedad civil en la escena institucional y política.

Por un lado, esa institucionalidad sigue siendo débil pese a la creación de instrumentos como los que se presentan en este estudio. Por otro lado y posteriormente, la dimensión política obtuvo una excesiva presencia en detrimento de otras dimensiones incluidas en el proceso, volviendo a desbalancear el sentido integral e integrador que se espera como condición óptima para garantizar el éxito del MERCOSUR.

Ahora bien, se destacan los intentos, así como los hechos concretos que realiza la Cancillería Argentina para dar lugar a la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR, aunque se consideran aún insuficientes a fin de lograr el reflejo y la contención de la identidad MERCOSUR. Esto es, la *sociedad civil* sigue esperando mayor institucionalidad y reconoce que su ámbito de desarrollo sigue siendo interno en su país.

Las organizaciones abordadas a través de entrevistas poseen un fuerte arraigo a utilizar el MERCOSUR como un espacio de reconocimiento y participación, pero fundamentalmente como capital de valor para su reconocimiento a nivel interno. Si bien expresan la necesidad de unificar políticas regionales persiguiendo la igualdad de condiciones y realidades en los países de Latinoamérica, sus expectativas se perciben en el marco de una lucha de poderes con las estructuras de gobiernos de Argentina y el CCSC es el canal de comunicación y de peso específico para incidir en el Congreso y en los ministerios de gobierno. En función de ello, diseñan una doble estrategia –global y específica- pero no lo suficientemente desarrollada como para orientar la proyección de la participación y contribuir a la institucionalización del MERCOSUR como espacio directo de su participación.

Pese a que revalorizan el espacio de la escucha y la posibilidad de ofrecer propuestas a los presidentes en el marco de las Cumbres Sociales, continúa emergiendo un importante sesgo sectorial que muestra la debilidad de la sociedad civil para aliarse en un todo con fuerza transnacional. Probablemente, lo prematuro del proceso sea la gran causa de esta realidad, así como la tendencia individualista que reina en la coyuntura de posmodernidad.

En este sentido, Liliana Bonavita<sup>9</sup> afirma: "...para América Latina el desarrollo del tercer sector se ve como una asunción tardía en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y se constituyó en mediador de los conflictos sociales en relación al Estado.", idea que se retoma más adelante.

Entonces, la sociedad civil no se siente MERCOSUR. Esto también es atribuible a la resistencia de mostrar alta visibilidad en los procesos y estructura de gobierno, que en muchos casos los emparenta con la preexistencia de acuerdo con los gobiernos lo que se constituye en amenaza de sus propósitos y hasta de la filosofía que

definen como grupos opuestos a los gobiernos. Lo cierto es que la participación de la sociedad civil existe.

### **c. La participación de la sociedad civil en el MERCOSUR también existe**

Putnam sostiene: “la participación (de la sociedad civil) ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para hacer funcional la democracia...”<sup>10</sup>

Esta proposición se materializa en otro hallazgo del presente estudio que se vincula con la existencia de mil doscientas organizaciones nucleadas en comisiones del CCSC que poseen un canal formal de participación y que efectivamente trabajan para reforzar sus objetivos desde su involucramiento con la sociedad en general. Esto demuestra una cuestión cuantitativa que se amplía desde una visión cualitativa remitiendo a la forma que adquirió en estos últimos tiempos dicha participación.

Así, en un intento por comparar la imagen pública de la sociedad civil a lo largo del tiempo resulta que, en la década de 1990 su rol se asocia a la presión que ejercen ante los gobiernos centrados en la coyuntura de un “Estado Mínimo” llevado a cabo por los gobiernos y particularmente durante la presidencia de Carlos Menem, que da sentido al surgimiento de nuevas bases de poder, que, en alianza con los medios de comunicación y la opinión pública como valor de respaldo, permitió su posicionamiento “autónomo” con alta visibilidad y reconocimiento ubicado en la posición opuesta al gobierno y al Estado. (Esta referencia a gobierno y Estado se desarrollará en adelante)

Hoy esta realidad ha desaparecido en varios sentidos, por un lado, y desde lo conceptual se asiste a teorías de las Relaciones internacionales que reconocen la existencia de nuevas Relaciones Internacionales, nuevos actores implicados en esta definición compleja, de nuevas reglas de juego para los actores y principalmente nuevos roles. Por otro lado, desde las ideologías adheridas por los gobiernos del Cono Sur también se presenta una rotación en los conceptos de los actores implicados. La sociedad civil y la sociedad en general son el espacio de mayor significación donde se visualizan las acciones tendientes a demostrar una política de estado basada en los ideales de los Derechos Humanos; en cuanto a las políticas exteriores se acompaña el reconocimiento de un cambio global en el que se desdibuja la figura estadocéntrica para dar paso a una necesidad sociocéntrica como estructura ideal para las relaciones entre los gobiernos en el nuevo contexto.

Así, la Sociedad Civil Argentina encuentra que el espacio concedido por el Estado mínimo ya no le pertenecía. Las asociaciones, los movimientos como las Madres de Plaza de Mayo, -entre otros tantos ejemplos- se sentaron junto a los gobiernos para trabajar conjuntamente. Se realizaron por parte del mismo gobierno, situaciones que hasta entonces eran impensables que se constituyeran en sus temas de agenda. Como consecuencia, una parte importante de la sociedad civil, aunque con inicial resistencia, redefine sus espacios de participación acercándose a las propuestas de

los gobiernos, en este caso de la Cancillería Argentina, encontrando un nuevo escenario para el diálogo y constituyendo al gobierno en un interlocutor válido.

En el presente estudio, esta situación no merece valoraciones, sino la mera descripción de lo que Mario Róvere<sup>11</sup> define como la constitución de una red participativa que alcanza el nivel de la cooperación en los temas de intereses compartidos. A lo largo de las entrevistas se percibe esta afirmación y se apela a la “defensa” de dicha autonomía, al tiempo que se le atribuye un valor positivo al grado de libertad con el que se plantea la relación entre Estado y Sociedad Civil.

El gobierno propone esta participación y sectores de la sociedad civil aceptan el desafío. De ello se desprende que, como dato objetivo, la sociedad civil no deja de participar, sino que lo hace en otro plano de menor visibilidad que ahora comparte con las estructuras de gobierno. Tal vez, pensando desde una posición que revaloriza la figura del Estado como fuente de inclusión, protección y guía a partir del consenso y la legitimidad, se podría decir que su desarrollo ético y responsable se acerca a un estado ideal del Estado en materia de participación de la Sociedad Civil Argentina en el MERCOSUR.

Esta afirmación no significa que se desconozcan las falencias de dicha participación tal como las refieren los documentos y los entrevistados, acerca de la necesidad de la institucionalización y la relevancia transnacional, como la incidencia real en la formación de las políticas públicas que todavía no se ha logrado. Aún más, esto muestra que el gobierno atrajo a la sociedad civil y para realizar una alianza debió negociar con las fuerzas opositoras mientras a la sociedad civil le convino acceder a un espacio al que antes no accedía.

#### **d. Sociedad Civil y Estado, no es igual a Sociedad Civil y gobierno**

Retomando lo expresado en el ítem anterior, el llamado Estado “Mínimo” probablemente dio lugar a pensar un concepto de Estado diferente al de “Estado Moderno” propuesto desde las corrientes clásicas, al definir actores y elementos constitutivos priorizados en detrimento de otros. Al Estado no le cabe elegir. Le cabe, en cambio, redistribuir equitativamente recursos tanto de poder como económicos y sociales. Sin embargo, lecturas de analistas y de los propios ciudadanos coinciden en esa apreciación que se obtiene de la interpretación de los hechos y decisiones tomadas en la década de 1990, en la cual no es posible pensarlas desde la ingenuidad, sino en un proceso racional y deliberado de redistribución de medios ajustados a los nuevos fines que caracterizaron los últimos años del siglo XX.

Por su parte, el gobierno argentino de ese momento histórico no se ocupó de diferenciar un modelo de Estado que se define desde variables macroeconómicas de una gestión de gobierno, sino por el contrario. Esta “i”(r)responsabilidad condujo probablemente a reflejarse en una sociedad que decidió separarse del Estado o, en todo caso, aceptar que había sido separada del Estado como parte constitutiva. En este sentido, la sociedad civil como reacción a la acción del Estado indiferenciado de

la gestión de gobierno, se alejó del concepto clásico de Estado, colocándose en la vereda de enfrente. Esta toma de posición de la sociedad civil resulta igualmente “i”(r)responsable en la medida en que la batalla pudo haberse pensado desde adentro, considerándose aún parte constitutiva del Estado aunque con menor base de poder.

Desde este nuevo escenario cabe preguntarse: ¿qué controla la sociedad civil? ¿es en si misma referente de la transparencia institucional? ¿Quién puede dar cuenta de ello? ¿quién controló a la sociedad civil en la década de 1990?.

Ese rol mesiánico no pudo haberse constituido en una alternativa de unidad para una sociedad que se veía (y se ve) castigada por el individualismo en su máxima expresión. Esta reacción de la sociedad civil constituyó otro factor de debilitamiento de la credibilidad institucional que se alejó del “pueblo” en la misma medida en que lo hizo el llamado “Estado Mínimo”.

La sociedad civil pudo separarse del gobierno, pero hubiese sido diferente la historia de haberse abrazado a la institución Estado para recalificar con su obra la mayor esperanza de democracia de Argentina. Tal vez, pudo haber sido una decisión pero, atendiendo a la disgregación de la sociedad civil en sectores, tal como ellos mismos la expresan, seguramente se trató de un nuevo ejemplo de acciones no basadas en deliberaciones y tampoco la sociedad civil se dio un espacio para la autocrítica. Si el Estado contiene a la sociedad civil como parte constitutiva -conceptual y prácticamente-, y el estado no funciona, cabe reflexionar acerca de cuál es la responsabilidad que también le cabe a la sociedad civil y a las empresas para que la institucionalidad no sea motivo de lucha desde adentro para ninguna de sus partes constitutivas.

Pensando en la dicotomía Público – Privado se puede arribar a que la sociedad civil no es una, ni la otra: es las dos al mismo tiempo. Por lo que la sociedad civil no puede verse separada del Estado, al menos desde su concepción moderna, y menos aún cuando pretende incidir directamente en el plano de las políticas públicas. Esto tiene valor siempre que se reconozca la necesidad de la figura del Estado.

En tal sentido y como síntesis de este apartado Anthony Giddens plantea que hoy es necesario pensar en la figura de un campo ampliado del Estado con sus organismos decisionales de una sociedad compleja y donde se requiere de una participación conjunta para afrontar problemas cada vez más complejos. En esta línea de pensamiento, Manuel Garretón<sup>12</sup> agrega, la sociedad civil está conformada por el pueblo, las clases, los movimientos sociales, y ellos se estructuran principalmente en torno a una base política estatal que puede ser conflictiva o de integración<sup>13</sup>.

#### **e. De la economía en estado puro a política exclusiva**

Para Turner y Killian<sup>14</sup>, las relaciones entre Estado como sinónimo de gobierno y sociedad, se mantienen intermediadas por la conflictividad histórica basada

principalmente en la disparidad de los objetivos e intereses que mantienen individualmente.

Lo propio es que la exclusiva impronta economicista de la década de 1990, hoy se presenta como fenómeno en otro extremo: transpolada radicalmente hacia la dimensión política. Si bien la afinidad entre Estado y Sociedad Civil puede considerarse mayor en este nuevo escenario, los intereses de esta hoy persiguen la institucionalidad de los canales, tal como lo reconoce el embajador responsable de CCSC. Otro hecho relevante está constituido por la ausencia de espacios previstos para la canalización de las iniciativas populares, así como la nula mención sobre la participación directa de la sociedad civil en los espacios parlamentarios que puedan dar cuenta de la madurez de tales relaciones para compartir las decisiones en el proceso de integración.

Cabe diferenciar dos aspectos de la dimensión social. Por un lado, se reconocen espacios sociales y canales sociales a lo largo del desarrollo del presente trabajo; y por otro, de sociedad civil, la cual no sólo se refiere y posee un campo de acción ajustado a cuestiones sociales. Así, la sociedad civil puede mantener instancias de decisión y propuestas en asuntos vinculados a la economía y al comercio.

En tal sentido, desde el análisis de los documentos se infiere que se fueron creando espacios de participación de la sociedad civil donde las incumbencias reconocidas abordan ejes globales de temáticas que podrían ser canalizadas desde las estructuras de los gobiernos hacia la esfera transnacional. Esto da cuenta de una interpretación parcial de la “complejidad de actores y de instancias decisionales” en la nueva era de las Relaciones Internacionales, en tanto la complejidad intenta subsanarse otorgando espacios – temas para algunos actores y reservándose otros de dominio exclusivo de los gobiernos.

Un ejemplo de ello tiene que ver con la apertura a organismos internacionales para el tratamiento de las relaciones laborales entre países lo que no significa que incluya a la sociedad civil en ese esquema. Se multiplican los actores pero no se abre la participación a la sociedad civil, por el contrario, se mantienen los sistemas de representación tradicionales

#### **f. Los canales de participación: ¿camino o laberinto?**

Los canales de participación son reconocidos como válidos por parte de la sociedad civil consultada, pese a la debilidad que poseen y la escasa posibilidad que aportan para la participación directa. A su vez, la existencia de reuniones y encuentros de discusiones son insuficientes para pensar en la representación del entramado social. Otra segmentación se observa en este sentido ya que en estos espacios que se constituyen repetidamente para incidir en las políticas públicas desde las estructuras de los gobiernos de cada país, tampoco son compartidas con este actor. Se reproducen las segmentaciones cuando se propone la mirada y la respuesta integral a los problemas que son elevados por las organizaciones de la sociedad civil, no

vinculado a las reuniones cumbre en el MERCOSUR, pero si pensando en la intersectorialidad cotidiana que podría construirse desde cada país.

La desconexión con los organismos que poseen los recursos, la obligación y la estructura para dar respuesta, muestra nuevamente que los canales creados por la Cancillería Argentina, como imagen de madurez democrática respecto de otros países miembros, puede no vehiculizar soluciones mientras no se genere la instancia negociadora y de consenso. De este modo, vuelve a aparecer la mirada reducida de la *interactorialidad* necesaria para incidir directamente en las políticas públicas.

Estos canales resultan viables para la reflexión y elevación y son un recurso invaluable para la Sociedad Civil Argentina, fundamentalmente utilizados como base de poder sectorial interno, como ya se expuso. No se visualiza el propósito de avanzar en el desarrollo de los canales a nivel internacional por parte de la misma sociedad civil que directamente no menciona tener esas intenciones.

Emerge, en los casos de la Unión Europea, la sociedad civil del MERCOSUR y particularmente en el caso argentino, que la sociedad civil no fue consultada para conocer su opinión acerca de la necesidad o no de integrar un proceso de regionalización como país. A ello se suma la debilidad institucional de los gobiernos, principalmente refiriendo al argentino de 1990, para presuponer una ida y vuelta permanente que indagara desde sus instituciones públicas la opinión ciudadana al respecto. Otro elemento que conspiró con el proceso de integración estuvo dado por la ausente o equivocada política de instalación de MERCOSUR como proyecto, ante esta situación la sociedad civil (más allá de las empresas) percibió como una amenaza la incertidumbre generada a raíz de la apertura regional – global.

Otra cuestión a considerar puede vincularse con la posibilidad real que tenía Argentina de quedar afuera. Esto es, ¿tenía otra salida? El contexto en la realidad cambia anticipadamente respecto de las teorías para dar cuenta de ello y eso puede convertirse en una muestra más de que en América Latina la centralidad del Estado ya no satisfacía las expectativas de crecimiento. La realidad post caída del muro y el fin de la bipolaridad exigía un posicionamiento que, lo obligaba a aliarse para afrontar a los nuevos competidores que emergían fuertemente en el nuevo escenario. Eso no significa que se justifique la inclusión tardía y aún insuficiente de la sociedad civil para legitimar y construir un proceso de integración para todos.

Igualmente, no se puede negar la inclusión –aunque tardía- de la sociedad civil de modo gradual a partir de instrumentos como los foros y cumbres sociales, el Programa “somos MERCOSUR”, el mismo CCSC argentino, la figura de la cláusula democrática y la creación de un Parlamento que, si bien no garantiza la participación directa, cuestiona y acciona sobre las bases representativas existentes. En los espacios propios del MERCOSUR se da; al menos un espacio para reconocer la existencia de la sociedad civil participando más allá de la aceptación y viabilización de las propuestas que en ese marco se le realicen.



Otro hallazgo lo constituye el valor atribuido por la sociedad civil al espacio de intercambio y la referencia global para el sostenimiento local que ofrece el MERCOSUR y que vuelve a mostrar la fragmentación cuando ese intercambio se respalda, en todas las oportunidades, en alianzas temáticas y pragmáticas de las diferentes organizaciones consultadas; muchas veces desconociendo que el carácter de comisión les imprime un sello de representación que nuclea, a su vez, a diferentes objetivos.

Muchas Gracias.

---

<sup>1</sup> Garretón, Manuel. Citado por Isidoro, Cheresky. Op. Cit. Estos que están pintados no tienen la referencia anterior.

<sup>2</sup> Cheresky, Isidoro, Op.Cit.

<sup>3</sup> Walker, Micheal. Citado por Isidoro, Cheresky. Op. Cit

<sup>4</sup> Romero Ceballos, Marco. Op. Cit.

<sup>5</sup> Pagani, María Laura y Rodríguez, Darío. Op. Cit

<sup>6</sup> Held. David. Op. Cit.

<sup>7</sup> Alan Wolfe Citado por Liliana Bonavita. Op. Cit.

<sup>8</sup> Cabe señalar que, si bien se representan los hallazgos en materia de documentos, este análisis resulta incompleto, si no se complementa con el análisis de los hechos y las percepciones de los actores, quienes cuestionan la instrumentación y el valor fundamentalmente retórico de los canales formales.

<sup>9</sup> Bonavita, Liliana. Op. Cit.

<sup>10</sup> Putnam, Robert. Citado por Morata Francesco. Op.Cit, p. 94

<sup>11</sup> Róvere, Mario. *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington DC., Ed. OPS – OMS. 2° Edición, 2006. p.p. 83 – 84 - 85.

<sup>12</sup> Garretón, Manuel. Op. Cit.

<sup>13</sup> Guiddens, Anthony. Op. Cit.

<sup>14</sup> Citado por Duarte Fernandez y Del Pino. Op. Cit. p. 113