



**CUMBRE DE JEFAS Y JEFES DE ESTAD
PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS
ASUNCIÓN, PARAGUAY 2015**



Mercado Común del Sur (Mercosur): Espacios y mecanismos para la participación social

MARINO ALVARADO BETANCOURT

El presente escrito pretende ser un primer aporte a las organizaciones sociales venezolanas, para estimular que en sus estrategias de lucha incorporen la incidencia en la institucionalidad del Mercosur. Somos parte desde hace más de 10 años del proceso de integración Mercosur. Sin embargo, muy pocos activistas sociales y organizaciones conocen lo que ese proceso significa y las posibilidades que tiene para la defensa y conquista de derechos.





El presente trabajo es un resumen del escrito “Mercosur: La lenta apertura a los temas sociales y la participación ciudadana” elaborado por el autor en enero de 2016. Redactado de una manera más sencilla para una mayor comprensión del Mercosur y las instancias de participación social existentes.

Marino Alvarado es abogado venezolano, con estudios de post graduación en derecho internacional económico y de la integración, especialista en temas de derechos humanos y ex Coordinador General del Programa Venezolano de Educación Acción de Derechos Humanos (Provea)

Diagramación: Provea
Fotografías: Archivo Mercosur
www.derechos.org.ve



INTRODUCCIÓN

El presente escrito pretende ser un primer aporte a las organizaciones sociales venezolanas, para estimular que en sus estrategias de lucha incorporen la incidencia en la institucionalidad del Mercosur. Somos parte desde hace más de 10 años del proceso de integración Mercosur. Sin embargo, muy pocos activistas sociales y organizaciones conocen lo que ese proceso significa y las posibilidades que tiene para la defensa y conquista de derechos.

Como se conocerá en el texto, Mercosur es un espacio limitado, donde existen muchos obstáculos para garantizar una participación efectiva de las organizaciones pero interesante e importante al cual debemos dirigir la mirada y forzar junto a miles de organizaciones en los Estados Partes que se continúen abriendo y mejorando los espacios de participación para la ciudadanía.

Desde Venezuela podemos contribuir con el resto del movimiento social del Mercosur a que tenga un rostro más humano, a que los gobiernos de los Estados Partes cumplan sus obligaciones en materia de garantía de derechos, en avanzar en la lucha contra la pobreza y en fortalecer la democracia como sistema político.

Así como uno de los propósitos del Mercosur es avanzar hacia la ciudadanía mercosuriana, el movimiento social debe trabajar y progresivamente conformar, un poderoso movimiento social mercosuriano que incida cada vez más y mejor en las políticas que discutan y aprueben los estados del Mercosur.



PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE EL MERCOSUR

1.- ¿QUÉ ES EL MERCOSUR?

El 26 de marzo de 1991 mediante el Tratado de Asunción cuatro países Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se comprometieron a crear, a más tardar para el 31 de diciembre de 1994, un mercado común [al cual denominaron MERCOSUR](#). Posteriormente [ingresó Venezuela](#) y actualmente Bolivia está en trámites finales para ingresar formalmente como Estado Parte. Es uno de los procesos de integración más completos, complejos e interesantes del Continente.

2.- ¿CUÁNDO INGRESÓ VENEZUELA AL MERCOSUR?

Venezuela se adhirió al Mercosur en 2006 y luego de sortear un conjunto de dificultades es en 2012 [cuando formalmente ingresa como Estado Parte](#). Luego del ingreso, las dificultades continúan por el lento y retardado proceso de incorporar la normativa al derecho interno. Oportunidades y desafíos tiene la sociedad venezolana y gobierno para hacer del ingreso al Mercosur una experiencia positiva que genere beneficios a la población. Los resultados están por verse (<http://goo.gl/2k1661>).

3.- ¿QUÉ OBJETIVOS SE PROPONE MERCOSUR?

Según el Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur, su creación implicaría garantizar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los

países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; establecer un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes y finalmente de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Si bien el Tratado de Asunción estableció en sus considerandos que uno de sus propósitos era mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los Estados Partes y acelerar el desarrollo económico con justicia social, el contenido esencial de dicho Tratado fue la liberalización del mercado y el libre tránsito de mercancías.

4.- ¿QUÉ TRASCENDENCIA TIENEN LOS TEMAS SOCIALES, DE DERECHOS HUMANOS Y DE DEMOCRACIA EN MERCOSUR?

Los asuntos de derechos humanos, los temas sociales y la participación de las expresiones organizadas de la sociedad no forman parte del espíritu originario del Tratado.

En sus inicios constituyó solo un proyecto de complementariedad económica. Nació como un proyecto que aspiraba resultados esencialmente económicos.

Esas carencias empezaron a superarse con el transcurrir de los años. Gobiernos y sociedad asumieron la integración como un asunto que trascendía lo económico, dando un importante impulso a los aspectos institucionales, sociales, jurídicos y políticos.

Mercosur, por lo tanto, viene superando progresivamente su condición casi exclusivamente económico mercantilista asumiendo un proceso integral que adelanta metas económicas, sociales y políticas.

Una revisión exhaustiva de Decisiones, Recomendaciones y Directivas y las Declaraciones de los Presidentes, permite constatar como de manera dispersa y lenta pero sostenida, los asuntos sociales, de derechos humanos y de democracia se fueron incorporando en la normativa Mercosur y en su arquitectura institucional, así como generando obligaciones y estímulos para seguir profundizando compromisos en ese terreno.

5.- ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE MERCOSUR PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES?

El proceso de integración Mercosur ha favorecido también un proceso de integración de organizaciones sociales. Así existe una Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur, (<http://www.ccscs.org/>) una coordinación Mercosur de Cooperativas, una coordinadora de organizaciones de agricultura familiar, un foro universitario Mercosur, (<http://www.fomerco.com.br/>) algunos gremios profesionales han avanzado en esa misma dirección y si bien no existe un organismo que agrupe a las organizaciones de derechos humanos, si existe un nivel de intercambio importante de experiencias e iniciativas para incidir en la estructura institucional de la integración. Las organizaciones venezolanas deben diseñar estrategias que le permitan integrarse de manera efectiva a ese conjunto de iniciativas. Por otro lado, tiene la estructura institucional Mercosuriana un conjunto de instituciones y espacios donde es posible incidir para la aprobación y desarrollo de políticas públicas que atiendan la satisfacción de derechos, afronten la pobreza y contribuyan a fortalecer los valores democráticos.

6.- ¿HAN TENIDO ALGUNA INCIDENCIA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES PARA REORIENTAR EL MERCOSUR HACIA TEMAS QUE TRASCIENDAN LO ECONÓMICO?

Sí. Un proceso lento, lleno de dificultades, pero con resultados positivos. Los avances que se han logrado para que el Mercosur se interese por la mejora de los derechos humanos en cada Estado Parte, por debatir temas sociales como la pobreza, empleo y seguridad social y reafirmar la Democracia como valor fundamental en cada país, se produce por dos factores fundamentales: Iniciativas emprendidas desde los propios gobiernos y propuestas y exigencias desde las organizaciones sociales.

Hay que destacar la lucha que se libró desde los pueblos y

también desde gobiernos contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El Mercosur de una u otra forma fue presentado como contrapuesto al Alca y una manera de distanciarlo cada vez más era imprimirle contenido social. En ese proceso de cuestionar el Alca y reivindicar "otra integración", (<http://agendadelasmujeres.com.ar/notadesplegada.php?id=2035>) se reafirmó desde los gobiernos y las organizaciones sociales el discurso de la integración con rostro social, que garantizara avanzar en la lucha contra la desigualdad social e igualmente se reivindicó y exigió desde la ciudadanía la necesidad de dar participación a las organizaciones sociales.

7.- ¿QUÉ PAPEL HAN JUGADO LAS ORGANIZACIONES SINDICALES?

El movimiento sindical ha sido el principal factor social de incidencia. Las Centrales Sindicales ingresaron a incidir en el proceso Mercosur con ventaja en comparación al resto de organizaciones sociales. En 1986, cinco años antes de crearse formalmente Mercosur, crearon la Coordinadora de Centrales del Cono Sur. Ello indicó que ya tenían de cierta manera una visión regional compartida y unas aspiraciones también compartidas.

Eran tiempos de dictaduras y de gobiernos con declaradas políticas neoliberales. Las organizaciones sindicales empiezan a incorporar temas laborales y a exigir que se incorpore normativa que tenga que ver con la garantía de los derechos sociales.

En el año 1993 esas organizaciones sindicales de los cuatro Estados Partes preocupados por dar una reorientación social al proceso de integración, levantaron en el marco de la reunión del Consejo de Coordinación Social del Mercosur la propuesta de adoptar una "Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del Mercosur". Así en diciembre de 1993 dicha propuesta es redactada y presentada en 1994 al Sub Grupo de Trabajo Nro. 10 a consideración de los Estados Partes.

La Carta era considerada el piso mínimo de garantías y derechos que deberían otorgar los Estados a los y las trabajadoras. Se aspiraba que fuera un Protocolo para que generara obligaciones directas. La Carta fue inspirada en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Reivindica la integralidad de los derechos y resalta la necesidad de dar una dimensión social al proceso de integración. Presiones empresariales y el temor de los gobiernos a asumir obligaciones, condujo a que finalmente la Carta se transformara en una Declaración Presidencial.

El 10 de diciembre de 1998 día internacional de los derechos humanos, los presidentes de los Estados Partes suscribieron la "Declaración Socio Laboral del Mercosur". Así, cinco años después de adoptada por las organizaciones sindicales la iniciativa, se materializaba dicha Declaración. Ella si bien no tuvo carácter expresamente vinculante generó sí obligaciones para los Estados en su cumplimiento al expresar el consentimiento voluntario y tratarse en lo fundamental de normas sobre derechos humanos. No se logró lo que aspiraban las organizaciones sindicales que era un Protocolo, pero sin duda fue una gran conquista del

movimiento sindical. La primera de enorme importancia para incidir en el proceso Mercosur buscando dar una dimensión social.

En el año 2015 [la Declaración fue reformada por los presidentes de los Estados Partes del Mercosur, esta vez incluyendo a Venezuela](#). Se amplió en algunos derechos y fortaleció la Comisión Socio Laboral como órgano responsable de hacerle el seguimiento al cumplimiento de la Declaración.

8.- ¿QUÉ PAPEL HAN JUGADO LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS?

Las organizaciones no gubernamentales promotoras y defensoras de los derechos humanos, algunas de ellas con amplia tradición y muy respetadas, progresivamente incidieron para que en Mercosur se asumieran temas de derechos humanos principalmente relacionados con la lucha contra la impunidad, justicia y verdad, la no discriminación y acompañaron al movimiento sindical en las exigencias de asuntos relacionados con los derechos sociales.

Si bien su incidencia dentro de los órganos de decisión del Mercosur fue en mucha menor escala que la lograda por el movimiento sindical, su intensa actividad a lo interno de los países para que los asuntos de derechos humanos empezaran a ser parte de los temas Mercosur contribuyó para que se adoptaran Decisiones y Resoluciones vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Aunque la mayoría de las iniciativas partieron desde los Estados sin duda respondían en buena parte a las exigencias y propuestas que surgían desde el movimiento de derechos humanos y al cabildeo que realizaban ante los ministerios de relaciones exteriores y otras instancias de Estado relacionadas con los derechos humanos.

9.- ¿EN QUÉ MEDIDA LOS TEMAS DE DERECHOS HUMANOS FORMAN PARTE DE LA AGENDA MERCOSUR?

En 2006 se suscribió el [Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur](#) afianzando los asuntos de derechos humanos como parte del proceso de profundizar la integración con contenido social.

Las propuestas desde los Estados y la presión desde la ciudadanía poco a poco permitieron ir dando al Mercosur un rostro humano y más cercano a las necesidades de la población. Junto a sindicatos y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, incidieron también organizaciones ambientalistas, cooperativos, gremios profesionales entre otros.

Del discurso a favor de los derechos humanos por parte de los Estados Parte se pasó a adoptar una Decisión de mucha trascendencia para los derechos humanos en el proceso de Integración Mercosur.

Mediante la [Decisión CMC./No. 40/04 del 16.12.2004](#), en la ciudad de Belo Horizonte se acuerda crear la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del

MERCOSUR. Una instancia especializada para analizar, debatir y establecer recomendaciones en materia de derechos humanos.

Dicha Decisión que crea la Reunión de Altas Autoridades será complementada con otra al año siguiente cuando los Estados Partes en la XVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común celebrada del 18 al 19 de junio en Asunción Paraguay adoptan el Protocolo sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur mejor conocido como Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos.

Hoy existe una amplia agenda motorizada principalmente desde la reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y por el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur.

Son múltiples los temas abordados en estas reuniones y las recomendaciones surgidas de dicha instancia: Derechos de los niños, niñas y adolescentes; prevención y combate a la trata de personas; derecho a la verdad y la memoria; Aplicación Interna de Normas y Decisiones de los Órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; sobre Planes Nacionales de Educación en Derechos Humanos; Confección de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Diálogo con los Órganos y Organismos especializados de las Naciones Unidas y la OEA y con la Sociedad Civil; la primacía de los Tratados de DDHH sobre los Tratados de Libre Comercio; Discriminación, el Racismo y la Xenofobia; Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes; Migrantes y Refugiados; Derechos de la Mujer, Derechos de los Pueblos Indígenas, Educación en Derechos Humanos; Políticas Públicas entre otros.

10.- ¿CUÁL ES LA ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DEL MERCOSUR?

[Existen tres órganos principales](#). Esos órganos son:

a) El Consejo del Mercado Común (CMC). Es el órgano superior correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común del Sur. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. Se pronuncia mediante Decisiones las cuales son obligatorias para los Estados Partes. La presidencia es rotativa cada seis meses por orden alfabético. Se reúne como mínimo dos veces al año con la participación además de los presidentes de los Estados Partes.

b) El Grupo Mercado Común (GMC). Es el órgano ejecutivo y es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se expresa a través de Resoluciones las cuales son obligatorias para los Estados Parte. El GMC está integrado por miembros titulares y miembros alternos por país, que representan a los siguientes organismos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central.

El GMC se reúne en forma ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se realizan en forma alternada en los Estados Partes, en fechas a convenir, por lo menos, una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir.

Entre sus funciones está velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros¹.

Los Grupos y Sub Grupos de Trabajo en su mayoría dependen del Grupo del Mercado Común. Para 2015 funcionaban 5 Grupos de Trabajo, 17 sub grupos trabajo, y 15 reuniones especializadas adscritas al GMC así como 11 Grupos de Trabajo Ad Hoc².

c) La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Junto a los dos órganos anteriores conforman la trilogía con capacidad de decisión. La Comisión de Comercio se pronuncia mediante Directivas o propuestas las cuales también son de carácter obligatorio para los Estados Partes.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Tiene como función velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; en cada Estado Parte se constituye una sección nacional. Para 2015 dependían de la CCM ocho (8) comités técnicos. Además de esos tres órganos principales, existen otros fundamentales para el funcionamiento del Mercosur entre los que se encuentran:

a) El Parlamento Mercosur. (<https://www.parlamentomercosur.org/>). El 09.12.05 los cuatro Estados Partes fundadores del Mercosur suscribieron el Protocolo Constitutivo del Parlamento Mercosur. El parlamento es unicameral y sus integrantes son electos para cumplir funciones por cuatro (4) años por votación universal, directa y secreta de los y las ciudadanas de cada Estado Parte de acuerdo a la legislación nacional. Al 2015 solo en Uruguay y Argentina los y las parlamentarias eran electas por votación popular.

La incidencia del Parlasur en la dinámica del proceso de integración es todavía muy limitada. Su funcionamiento es irregular y para la población de los Estados Partes sigue siendo desconocida y de poco interés.

b) El Foro Consultivo Económico-Social (FCES). (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6458/5/innova.front/foro-consultivo-economico-social-fces>) Es la primera instancia del Mercosur que formalmente estableció la participación de organizaciones no estatales: Permite la participación de organizaciones empresariales, sindicales y otras denominadas del tercer sector. (ONG, academia, cooperativas entre otras).

c) El Tribunal Permanente de Revisión (TPR). (<http://www.tprmercosur.org/es/index.htm>) Creado en 2002 mediante el Protocolo de Olivos³. La competencia del TPR para la solución de controversias recae sobre asuntos que versan sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, o los acuerdos que celebrados entre los Estados, así como las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directrices de la Comisión de Comercio del MERCOSUR⁴. El Tribunal está integrado por un árbitro por cada Estado Parte y uno más designado por todos los Estado Parte. El CMC designa el Secretario del Tribunal que debe ser nacional de cualquiera de los Estados Parte. El Tribunal además de resolver controversias entre Estados Partes o por particulares cuando sean afectados por decisiones de los Estados Partes, tramita solicitudes de opiniones consultivas que le realicen los Estados Parte, los órganos decisarios del Mercosur y los máximos tribunales de cada Estado Parte. Las interpretaciones deberán ser solicitadas exclusivamente sobre la normativa Mercosur contenida en el Tratado de Asunción, los Protocolos, Las Decisiones, Resoluciones y Directivas. El Tribunal emitirá su opinión en un plazo de 45 días. Las opiniones no son vinculantes y por lo tanto no son de obligatorio cumplimiento.

d) La Secretaría Mercosur. (http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria_del_mercosur). Es una secretaría de carácter técnico que asesora a los demás órganos del Mercosur. Contribuye a entrelazar esos órganos y progresivamente adquiere mayor importancia su labor en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad del Mercosur.

e) Alto Representante General del Mercosur. (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6501/2/innova.front/altoRepresentanteGeneralDelMercosur>) Se instituyó la figura en el año 2010⁵. El Alto Representante General es una personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados Partes, con reconocida experiencia en temas de integración. Es designado por el Consejo del Mercado Común por un período de 3 (tres) años. Su mandato puede ser prorrogado por igual período, por una única vez, por Decisión del CMC.

f) Instituto de Políticas Públicas de DDHH⁶. El objetivo de dicho instituto es contribuir al fortalecimiento del estado de derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, y la consolidación de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del Mercosur. ([http://www.ippdh.mercosur.int/="](http://www.ippdh.mercosur.int/=)).

El Instituto tiene su sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina y está conformado por un representante gubernamental de cada uno de los Estados Partes.

¿Cómo se adoptan y se incorporan las normas Mercosur al derecho interno?

De conformidad con el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto las decisiones de todos los órganos del Mercosur se adoptan por consenso.

El Protocolo también establece en el artículo 40 la manera como las normas Mercosur deben incorporarse al derecho interno para que tengan vigencia simultánea en cada uno de los Estados Partes:

i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptan las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunican las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunica el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, dan publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Por su parte, el artículo 42 del Protocolo indica lo siguiente:

Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo (las normas emanadas de los órganos decisarios) tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Existe una gran confusión en el Mercosur sobre la manera como se incorporan las normas al derecho interno y entran en vigor de manera simultánea. Al remitir algunas normas a las formas establecidas en el derecho interno, nos encontramos que los Estados Partes tienen distintas formas de incorporar las normas y algunos, como el caso de Venezuela, asumen el tema de soberanía como un aspecto fundamental no incorporando aquellas normas que puedan ser interpretadas como contrarias a la Constitución o alguna ley orgánica. Brasil, tiene también un sistema dual complicado para incorporar las normas del derecho internacional y en este caso del Mercosur. En Argentina la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales nacionales es contradictoria al respecto.

Es difícil la formación de un derecho comunitario del Mercosur y en consecuencia tener certeza jurídica de normas vigentes para todo el Mercosur.

En el caso de Venezuela, en Julio de 2012, el ex presidente Chávez creó la denominada Comisión Presidencial para el Mercado Común del Sur ⁷.

En el artículo 5 numeral 6 se establece que una de las atribuciones de la Comisión es:

Desarrollar los procesos de consulta, concertación y aprobación interministerial de la normativa del Mercosur vía su remisión progresiva a la Asamblea Nacional para su consideración y aprobación.

El Estado venezolano ha venido incorporando algunas normas del Mercosur a través de leyes aprobatorias como lo realiza con tratados internacionales de cualquier naturaleza. Así por ejemplo en fecha 16.07.13 promulgó la

Ley Aprobatoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur⁸ así como la Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur ⁹.

En tal sentido se viene aplicando lo establecido en el artículo 217 de la Constitución:

La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, quedará a la discreción del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República.

Otras normas las viene incorporando mediante Resoluciones ministeriales.

El artículo 153 de la Constitución venezolana indica en su último aparte: *Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.*

Por su parte el artículo 154 establece:

Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.

Se desprende de esos dos artículos que hay un mandato expreso de la Constitución para incorporar de manera directa las normas emanadas de los órganos decisarios del Mercosur y además tienen jerarquía sobre las normas nacionales cualquiera sea su rango salvo las normas Constitucionales. Sin embargo, no se están aplicando y se está procediendo como normas de cualquier tratado internacional, cuando el Constituyente estableció un mandato directo para facilitar la creación de un derecho de la integración. Esa supranacionalidad no es bien vista por muchos altos funcionarios del Estado y es escasa la jurisprudencia al respecto.

Existe un enorme retraso por parte de Venezuela en el proceso de incorporación de las normas Mercosur. Además la normativa aparece dispersa por lo cual no es fácil saber cuáles normas se ha incorporado y notificado a la Secretaría Mercosur.

11.- ¿CUÁLES SON LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR?

Progresivamente en la estructura institucional del Mercosur se fue abriendo espacio a la participación social. Debemos afirmar, que en la última década, se produjeron avances importantes. Y hay indicios que indican la posibilidad de que se continúen abriendo espacios y procedimientos para la participación.

Nótese que no estamos usando el término sociedad civil. Bajo el concepto de sociedad civil se incluyen muchas expresiones de la sociedad organizada entre ellas las organizaciones empresariales. Hemos preferido, usar el término organizaciones sociales para incluir aquellas formas de organización de la sociedad que está más vinculada a los reclamos de justicia social, participación y que ejercen contraloría social sobre los Estados para que cumplan sus obligaciones con la población. Además, las que históricamente han tenido cerradas las puertas para incidir en la toma de decisiones de las políticas públicas en sus respectivos Estados.

Incluimos en el término organizaciones sociales a las organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales que promueven y defienden derechos, a las cooperativas y a los movimientos sociales.

Entre los órganos que permiten la participación de la sociedad civil se encuentran:

1.- El Foro Consultivo Económico y Social: Es la primera instancia creada que garantiza la participación de las organizaciones sociales¹². Participan empresarios y empresarias, trabajadores y organizaciones no gubernamentales relacionadas con las actividades productivas. Los artículos 28, 29 y 30 del Protocolo de Ouro Preto definen su carácter, composición y funciones de manera muy escueta. Remite a un Reglamento Interno.¹³ De acuerdo al Reglamento establecido en 2012 los principales cometidos son:

I. Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración;

II. Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;

III. Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional;

IV. Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;

V. Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR;

VI. Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos;

VII. Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social;

VIII. Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

El FCES estará compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado Parte¹⁴. Las Secciones Nacionales tienen autonomía organizativa. Pueden definir en forma independiente y de acuerdo con sus propias peculiaridades internas, los sectores económicos y sociales que las compondrán. Las Organizaciones que representan a dichos sectores deben ser las más representativas y de ámbito nacional.

La estructura institucional está formada por el Plenario del Foro que es el máximo órgano de decisión, el cual puede constituir órganos de asesoramiento, y la Secretaría Permanente. El Plenario del Foro se reunirá, ordinariamente como mínimo una vez por semestre y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, por convocatoria de la Sección Nacional Coordinadora, o por solicitud de por lo menos dos Secciones Nacionales, o por requerimiento de por lo menos dieciocho delegados en el Plenario del Foro.

La Coordinación del Plenario del Foro es ejercida por una Sección Nacional por un período de seis meses en sistema de rotación, manteniendo correspondencia con el período y Estado Parte que ejerza la Presidencia del Consejo del Mercado Común (CMC).

Cada Sección Nacional se integra por doce delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada a designarlos en su totalidad. Observa paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios, y cuando las condiciones así lo permitan, de los sectores diversos (cooperativas, ong, fundaciones). Las organizaciones pueden acreditar asesores en las reuniones del Plenario del Foro.

Las Secciones Nacionales pueden invitar observadores para las reuniones, quienes salvo expresa autorización del Plenario del Foro no tendrán derecho a voz. El Plenario del Foro fija el número de observadores.

El FCES tiene una función consultiva y realiza Recomendaciones sobre las consultas que le sean sometidas por el GMC y los demás órganos del MERCOSUR, o por iniciativa propia. Las consultas al FCES serán necesarias en aquellos temas económicos y sociales que sean trascendentales para el proceso de integración.

Puede igualmente tratar los temas presentados por sus miembros. Sólo se considerarán aquellos asuntos cuya solicitud de discusión fuera propuesta por una Sección Nacional, o por no menos de dieciséis delegados en el Plenario del Foro.

El Plenario puede instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Desde su creación el FCES ha contado con una activa participación de los sectores empresariales y de las

organizaciones sindicales, principalmente mediante la Coordinadora Sindical del Mercosur. Progresivamente se fueron incorporando representantes de otros sectores sociales tales como cooperativas, organizaciones ambientalistas, de agricultura familiar, organizaciones defensoras de derechos humanos, gremios profesionales. Esa participación es aún débil y no constante. En el Reglamento de 2012 el término otro sector se amplia a “demás sectores económicos y sociales diversos” con lo cual se facilita la participación de las organizaciones sociales. Aunque ni el Protocolo de Ouro Preto, ni el reglamento de 1996 lo establecía, en la práctica se asumió que la representación económica y social eran empresarios y trabajadores dejando abierta la posibilidad de un tercer sector.

La norma, en una interpretación amplia indica que puede participar cualquier organización económica social. El reglamento de 2012 afianza la práctica que son empresarios y trabajadores las organizaciones principales, al establecer en su artículo 6 que debe haber paridad en la representación de empresarios y trabajadores.

2.- Subgrupo de Trabajo N° 10 – Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social¹⁵:

Es un órgano tripartito. La integra un representante gubernamental, uno empresarial y uno por los trabajadores de cada Estado Parte. Es un órgano auxiliar del Grupo del Mercado Común.

Debate los aspectos relativos a las políticas de empleo, legislaciones laborales y aplicación de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el MERCOSUR. Hace levantamientos, a través del Observatorio del Mercado de Trabajo, sobre la evolución del mercado de trabajo en el MERCOSUR; promueve investigaciones sobre la situación de los trabajadores migrantes y fronterizos; promueve acciones sobre calificación y formación profesional, salud, seguridad social e inspección del trabajo.

Las decisiones, sin embargo, las adoptan los representantes gubernamentales.

Es un espacio donde las organizaciones sindicales han incidido de manera muy significativa y favorecido el diálogo tripartito.

3.- Comisión Socio Laboral:

Creada mediante la Declaración Socio Laboral de 1998 y fortalecida en sus funciones con la Reforma de la Declaración en 2015, es también un órgano tripartito. Por cada Estado Parte participa un representante de cada sector. A diferencia del Grupo de Trabajo Nro. 10 las decisiones se toman por consenso de manera tripartita. Es por lo tanto un órgano auxiliar del Grupo del Mercado Común que da participación igualitaria a la representación sindical con respecto a la representación estatal y empresarial. Se reúne como mínimo dos veces al año. En cada Estado Parte se conforma una Comisión Socio Laboral y existe una Mercosur.

La Declaración Socio Laboral estableció que cada año, cada Estado Parte debe elaborar una memoria sobre el

cumplimiento de la Declaración. Para la elaboración de esa memoria debe consultarse al sector empresarial y sindical. La memoria debe informar sobre legislación, políticas y medidas adoptadas para el cumplimiento de la Declaración. La Comisión también puede dar respuesta a consultas que le haga cualquiera de las partes de un Estado.

Una de las particularidades de la Comisión es que puede procesar consultas sobre observaciones, dudas, dificultades e incorrecciones presentadas por el sector laboral, empresarial o gubernamental concernientes a la aplicación y cumplimiento de la Declaración. Es por lo tanto una instancia que puede ser usada por el movimiento sindical para llamar la atención sobre violaciones a los derechos laborales en los Estados Partes.

4.- Reunión Especializada de la Mujer (REM)¹⁶ (Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM)¹⁷:

El 22 de Julio de 1998 el Grupo del Mercado Común crea la Reunión Especializada de la Mujer.

La Reunión Especializada existió hasta el 2011 cuando fue sustituida por Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM). Su función es analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del MERCOSUR. Proponer políticas públicas para los asuntos de género se desarrollen de manera transversal en el accionar de los órganos del Mercosur y en cada Estado Parte. Esas mismas funciones le fueron ratificadas en 2011.

Está integrada por representantes gubernamentales de los Estados Partes y la coordinación de las respectivas Secciones Nacionales.

Durante su funcionamiento como Reunión Especializada garantizó en condición de organizaciones asesoras a aquellas organizaciones e instituciones que trabajan y promueven los derechos de las mujeres, así como instituciones académicas y especialistas que analizan e investigan políticas de género¹⁸. El término organismos asesores fue durante varios años cuestionado tanto por organizaciones sociales como por representantes de Estados por el carácter limitativo del mismo para la participación de las organizaciones sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. Entre las instituciones con participación más constante en las reuniones se encuentran el Foro de Mujeres del Mercosur desde sus inicios y su incidencia ha sido muy importante en las recomendaciones realizadas por la RAM¹⁹. También, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. Las organizaciones sindicales igualmente han venido participando aportando su visión y esporádicamente participan otras organizaciones sociales. Además de funcionarios y activistas sociales de los Estados Partes, en algunas reuniones participaron representantes de los Estados Asociados.

La REM permitió intercambiar experiencias entre los Estados sobre las políticas y medidas que se implementan, establece mecanismos de cooperación y facilita el diálogo

entre los gobiernos y las organizaciones sociales y academia en cuanto a diagnóstico de situación y políticas públicas a desarrollar.

Instituida la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM). La RMAAM está integrada por representantes gubernamentales para las cuestiones de género de las Secciones Nacionales designadas a tal efecto por los Estados Partes del MERCOSUR; y organismos de los Estados Asociados: Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Emite Declaraciones y presenta proyectos de Decisión y resolución a los órganos competentes del Mercosur. En el año 2013 se dictó el Reglamento el cual en cuanto a la participación de las organizaciones sociales y otras expresiones de la sociedad civil establece:

Artículo 18: Las redes y organizaciones de movimientos feministas y de mujeres con representación regional que promueven los derechos de las mujeres y la igualdad de género, podrán participar como observadoras permanentes de las Reuniones de la RMAAM.

Se estableció que las organizaciones que ya estaban acreditadas ante la RAM no requerían de nueva acreditación. Cada organización podrá tener hasta un máximo de cinco representantes en cada reunión. Las organizaciones intervienen a través de una representante por cada organización luego que hayan intervenido los representantes de los Estados Parte y Asociados.

5.- La Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH)¹⁹:

En 2004 en la ciudad de Belo Horizonte se creó la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR. (<http://www.raadh.mercosur.int/>)

La Reunión de Alta Autoridades en Derechos Humanos es concebida como un espacio de coordinación intergubernamental sobre políticas públicas de derechos humanos. Reúne a las principales autoridades de las instituciones competentes en la materia. Depende del Consejo del Mercado Común.

Es la instancia principal donde se debaten y acuerdan recomendaciones para los Estados en materia de derechos humanos. Un Foro para el debate interestatal que poco a poco abrió espacio a la participación de la sociedad civil. Inició sus actividades en la ciudad de Asunción, República de Paraguay, del 4 al 6 de mayo de 2005.

La RAADH está integrada por los titulares de los Ministerios, Secretarías, Direcciones o áreas gubernamentales equivalentes con principal competencia en materia de derechos humanos y por los titulares de las direcciones de derechos humanos o equivalentes de las Cancillerías de los Estados Parte y Asociados.

La RAADH sesiona, semestralmente, bajo cada presidencia *pro tempore*, con representantes de los Estados Parte y Asociados. En sus sesiones, adopta decisiones por consenso de los Estados Parte. La RAADH cuenta a su vez con la participación y el apoyo técnico del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Cuenta con Comisiones y Grupos de Trabajo. Para 2015 contaba con 7 (siete) Comisiones y tres (tres) grupos de trabajo²⁰.

Además de los Estados partes participan Estados Asociados.

En cuanto a la participación de la sociedad civil la RAADH establece en su Reglamento aprobado en 2012 que:

Capítulo VII: Participación social en la RAADDHH

Artículo 30°. La RAADDHH promoverá la más amplia participación social. A tal fin facilitará mecanismos adecuados para que las organizaciones sociales interesadas puedan realizar aportes previos, enviar documentos y participar presencialmente o mediante el uso de nuevas tecnologías en las Reuniones Plenarias, Comisiones Permanentes, Grupos de Trabajo y conferencias públicas.

Artículo 31°. Acreditación. Las organizaciones sociales interesadas pueden acreditarse para participar presencialmente o mediante el uso de nuevas tecnologías de las Reuniones Plenarias, Comisiones Permanentes, Grupos de Trabajo o conferencias públicas, mediante un formulario que está disponible en la página web de la RAADDHH. La solicitud de acreditación debe contener, al menos, la siguiente información: nombre de la institución y de quienes participarán en su representación, principales áreas temáticas de trabajo vinculadas a la agenda de la RAADDHH, ámbito geográfico de intervención de la organización, si la participación será presencial o virtual, datos de contacto, etc.

Corresponde a la Presidencia Pro Témpore comunicar los plazos para las acreditaciones y notificar, con anticipación suficiente, sobre las acreditaciones efectivizadas. En el análisis de las solicitudes de acreditación, la Presidencia Pro Tempore puede considerar los temas de la agenda de la RAADDHH, cuestiones logísticas vinculadas a la eficacia de la organización de las reuniones, y consultar el registro de organizaciones previamente acreditadas.

Las organizaciones que no fueron acreditadas en una reunión podrán presentarse nuevamente en reuniones posteriores.

Artículo 32°. Registro de organizaciones. La RAADDHH contará con un registro de organizaciones previamente acreditadas, que será actualizado por cada Presidencia Pro Témpore, y que estará disponible en la página web de la RAADDHH.

Artículo 33°. Condiciones de participación. Las organizaciones sociales podrán participar en la RAADDHH, en los siguientes términos:

a) En carácter de observadoras en todas las reuniones que no fueran reservadas para los Estados.

b) En las Comisiones Permanentes y Grupos de Trabajo podrán hacer uso de la palabra al finalizar cada segmento de la agenda.

c) En las Reuniones Plenarias, la agenda establecerá un espacio específico para que las organizaciones acreditadas hagan uso de la palabra sobre temas que no fueron

abordados en las Comisiones Permanentes o Grupos de Trabajo o en asuntos incluidos en los proyectos de Acuerdo.

d) En las conferencias públicas, las organizaciones acreditadas podrán hacer uso de la palabra conforme la agenda prevista.

Artículo 34º. Vías de apoyo económico. La RAADDHH explorará vías de apoyo económico para incrementar y facilitar la participación de las organizaciones sociales.

Es un espacio que tiene inconsistencias en la garantía de la efectiva participación de las organizaciones de la sociedad civil. Ello se traduce, en que en algunas reuniones es significativa la presencia de organizaciones y en otras muy poca. En parte se debe, a la falta de transparencia en la organización de las reuniones y la convocatoria que se realiza a las organizaciones sociales. A veces solo unos días antes de la reunión se conoce donde se realizará y la agenda igualmente se da a conocer un día antes. En otras oportunidades, la Presidencia Pro Tempore de las reuniones tiene más capacidad de organización y voluntad política para convocar y garantizar la participación ciudadana. Una de las fallas es que no hay continuidad en las agendas porque entre otros factores rotan con frecuencia los representantes de los gobiernos y no conocen lo que ya se ha discutido. La receptividad a las propuestas de las organizaciones sociales depende mucho de uno o varios funcionarios comprometidos con democratizar el espacio y dar efectiva participación a los representantes de las organizaciones²¹.

La manera como se organiza la participación de las organizaciones en cada reunión da mayor o menor participación. A veces se concede el derecho de palabra al final de cada punto de la agenda. A veces al final de todo el debate realizado por los Estados Partes y Asociados. El tiempo que se da es muy poco y limitado a un número de organizaciones. Con todo y las limitaciones no deja de ser una instancia de participación importante para incidir en las políticas públicas en materia de derechos humanos²².

En el año 2015 como una manera de dar más transparencia a la organización de las reuniones y los resultados de las mismas, se activó la página web de la RAADDHH lo cual es valorado como un hecho positivo. Aun así, en las dos reuniones realizadas en 2015 fue muy poca la presencia de las organizaciones.

6.- El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos²³:

El [Instituto de Políticas Públicas del Mercosur](http://www.ippdh.mercosur.int/) fue creado en el año 2009. El objetivo es contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR. Tiene su sede en Buenos Aires, Argentina. (<http://www.ippdh.mercosur.int/>)

En el año 2015 abrió un espacio para la participación de las organizaciones sociales fundamentalmente las de derechos humanos denominado “Foro de participación Social”. Concebido como un foro de consulta la primera

experiencia se realizó en la ciudad de Buenos Aires el 20 de mayo de 2015. Busca promover un diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre políticas públicas en derechos humanos. Una manera concreta de reivindicar la participación social en las instancias del Mercosur y brindar la oportunidad puedan incidir en la definición de políticas públicas en el proceso de integración.

El Foro de Participación se realizará cada seis meses en la medida que va rotando la presidencia pro tempore Mercosur. En la primera experiencia realizada en Argentina se ideo un mecanismo de participación online lo cual permitió que en el evento participaran 80 participantes presenciales y 150 online de 76 organizaciones. La consulta se realizó sobre la agenda estratégica que debería tener el IPP y el Plan de Acción para el periodo 2015-2017. Una segunda consulta se realizó en la ciudad de Brasilia el 25 de septiembre 2015. Participaron 150 personas y el tema central fue Políticas públicas de memoria, verdad, justicia y reparación y los 40 años del Plan Cóndor.

7.- Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)²⁴:

Creada en el año 2004 con la finalidad de fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región²⁵. Es importante indicar que desde su creación se estableció que en cada Estado parte se crearía una sección nacional que daría participación a las “entidades representativas de la sociedad civil”. En las reuniones además de organizaciones sociales vinculadas al tema agrario, participan sectores académicos, institutos de investigación agrícola, sindicatos agrarios. (<http://www.reafmercosul.org/>).

Se calcula que cerca de cinco millones de establecimientos de la agricultura familiar, que representan 83% del total de establecimientos agropecuarios de los países del Mercosur, producen la mayoría de los alimentos consumidos en la región y son los principales responsables por las ocupaciones en el campo. De ahí la importancia de esta Reunión y el diálogo que se pueda establecer entre los gobiernos y las organizaciones sociales para reflexionar en conjunto y diseñar políticas públicas que favorezcan la agricultura familiar y en general sistema agroalimentario del Mercosur.

Desde los años 90, la expresión “agricultura familiar” comienza a consolidarse como un medio de identificación de millones de establecimientos agropecuarios en la región del Mercosur en los cuales la propiedad y el trabajo están íntimamente relacionados a la familia.

Las diversas formas con que el trabajo y la propiedad han sido combinados al largo de los años y en diferentes lugares posibilitaron una gran variedad de formas sociales y de producción, de acuerdo a las diferentes identidades de las poblaciones rurales.

En 2007 mediante la Resolución GMC 25/07 se definieron los criterios que indican que un establecimiento es reconocido como de agricultura familiar:

Art. 1 – Los Agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la Agricultura Familiar serán aquellos cuyos establecimientos cumplan, como mínimo, con todos y cada uno de los siguientes criterios:

I) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.

II) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.

III) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra.

8.-Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)²⁵.

Creada en 2001 luego de una recomendación del FCES²⁶ y la insistencia de organizaciones cooperativistas y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur para que se creara una [reunión especializada sobre cooperativas](#).

Se constituye con el propósito de promover el desarrollo de las cooperativas en el Mercosur. Desde su creación viene trabajando en la armonización legislativa y de políticas públicas, el intercambio de buenas prácticas estatales y del movimiento cooperativista y la creación de condiciones favorables para el intercambio y complementariedad; la libre circulación e instalación de las cooperativas y lo referente a la superación de asimetrías. Se creó una base de datos de cooperativas y los planes elaborados contemplan una amplia actividad para la capacitación de los cooperativistas²⁷.

Participan representantes gubernamentales y organizaciones cooperativistas, principalmente, las confederaciones de cooperativas. En cada Estado existe una sección nacional y sus coordinadores participan en la RECM.

La integración tanto por representantes gubernamentales como por organizaciones cooperativistas facilita el diálogo entre gobiernos y sociedad civil en los temas de cooperativismo.

En el marco de la RECM se creó el Estatuto de la Cooperativas del Mercosur el cual fue posteriormente aprobado por el Parlamento Mercosur quedando a la incorporación del derecho interno en cada uno de los Estado Partes²⁸. El Estatuto permite la creación de cooperativas transfronterizas donde pueden estar asociados de los países del Mercosur.

En 2012 se creó el Fondo de Promoción de Cooperativas del Mercosur que favorezca el desarrollo de proyectos y de un impulso al cooperativismo en los Estados Partes.³¹ Cada Estado da un aporte anual uniforme de 15.000 dólares y otro aporte diferenciado³⁰.

9.-Cumbres sociales

En el marco de la cumbre presidencial de 2006 en Córdoba, Argentina, se da el I encuentro “Por un Mercosur Social y Productivo”. Un espacio donde funcionarios gubernamentales y organizaciones sociales, junto a empresarios y academia debaten sobre el presente y futuro del Mercosur. En ese espacio quedó ratificado la necesidad de ampliar los espacios de participación ciudadana.

Ese mismo año, en diciembre y bajo la Presidencia Pro Tempore de Brasil se realiza, como un desarrollo del Programa Somos Mercosur, la I Cumbre Social.

La Cumbre Social es el espacio que garantiza la más amplia participación de las organizaciones sociales en toda la institucionalidad del Mercosur.

En la I Cumbre Social los participantes concluyeron que:

Los movimientos y organizaciones sociales y populares deben participar e incidir efectivamente en el proceso decisario del Mercosur. Proponemos, para ello, la continuidad de estas experiencias, de modo que las Cumbres Sociales sean, a partir de ahora, apoyadas por las Presidencias Pro Témpore como una actividad permanente del movimiento social, siempre realizadas en el marco de las Reuniones Presidenciales del Mercosur. Proponemos, asimismo, que los gobiernos apoyen y estimulen la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil en todos los Subgrupos de Trabajo y en las Reuniones Especializadas del Mercosur, y que se creen mecanismos para incorporarlas como observadoras en el Grupo Mercado Común (GMC) y en el Consejo del Mercado Común (CMC).

Las cumbres sociales efectivamente fueron institucionalizadas. Así en el año 2010 se crea la [Unidad de Participación Social](#)³¹ para entre otros propósitos, promover y financiar la participación social tanto en la Cumbre Social como en otros eventos y actividades.

Al crearse la UPS se reafirmó el interés de los Estados de continuar promoviendo la participación social en diversos espacios del Mercosur pero principalmente en la Cumbre Social. Por primera vez se decidía usar de manera regular una parte del Presupuesto Mercosur para estimular y apoyar la participación ciudadana.

En el año 2012 es fortalecido institucionalmente el espacio Cumbre Social³².

Se considera que es conveniente asegurar la periodicidad de la Cumbre Social, así como su vinculación con los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR y en tal sentido se define que se realizará semestralmente y su organización es responsabilidad de la Presidencia Pro

Tempore, en coordinación con los demás Estados Partes y el Coordinador de la Unidad de Apoyo a la Participación Social. Y un aspecto aún más importante se formaliza un canal institucional para que los resultados de la cumbre lleguen a los órganos decisarios. Se norma que *los resultados de la Cumbre Social serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común que se realice después de la Cumbre Social.*

Posteriormente, en el año 2015 el CMC indica que la participación de organizaciones y movimientos sociales en el MERCOSUR es importante para la profundización y el éxito del proceso de integración, así como para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados de dicho proceso. Y que la Cumbre Social del MERCOSUR constituye un espacio privilegiado para la participación social y una oportunidad para la rendición social de cuentas del MERCOSUR sobre el estado de avance del proceso de integración regional. En tal sentido resuelve que en el marco de la Cumbre Social deberá preverse un espacio para la rendición social de cuentas en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del proceso de integración regional.

Sin duda la voluntad política de los Estados de brindar más espacios a la participación social en la institucionalidad del Mercosur avanzó considerablemente en la última década a partir del I Encuentro por un Mercosur Productivo y Participativo. Del discurso a favor de la participación que estuvo muy presente en los primeros años del 2000 se pasó a darle forma de norma e institucionalizar. La arquitectura institucional del Mercosur cuenta hoy, como lo hemos descrito, con instituciones y espacios que favorecen y garantizan la participación ciudadana.

12. QUÉ LIMITACIONES EXISTEN PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL?

A pesar de los avances dados en la última década existen aún muchas limitaciones. Unas de ellas producidas por la propia arquitectura institucional y su dinámica de funcionamiento además por la forma que desde los gobiernos se concibe dicha participación y otra, por las propias limitaciones que tienen las organizaciones sociales.

Entre esas limitaciones tenemos:

1.- Falta mayor transparencia en la institucionalidad del Mercosur para facilitar la contraloría social y participación. A pesar que ha mejorado la difusión de las normas que emanan de los órganos decisarios, no es fácil conocer cuáles de esas normas se han incorporado al derecho interno de los países y cuáles ya son normas vigentes en todos los Estados del Mercosur³³. Por otra parte, gran cantidad de proyectos de Decisiones, Resoluciones y Directivas se les clasifica como reservados solo a los Estados, lo cual dificulta por parte de las organizaciones la realización de incidencia. La normativa se conoce una vez emana del órgano decisivo pero la posibilidad de incidir en su redacción definitiva es casi nula.

2.- La participación garantizada hasta la fecha no lo es en los órganos decisarios del Mercosur. Aun cuando en varias instancias las organizaciones participan en calidad

de asesores, observadores y otras modalidades, las propuestas y recomendaciones de las organizaciones sociales no tienen mecanismos más directos y expeditos para que sean del conocimiento de dichos órganos. Estos a su vez conociéndolos dan prioridad casi exclusivamente a las recomendaciones que provienen de los Estados.

3.- En varias de las instancias que permiten la participación de las organizaciones sociales, la convocatoria tiene poca difusión, es pocos días antes de las reuniones, las agendas no se difunden con antelación y ello incide en la poca participación y además en la preparación para incidir en tales instancias. Se suma, el poco tiempo que se otorga para intervenir en las reuniones a los representantes de las organizaciones.

4.- La participación social en el Mercosur hasta el momento es un tanto elitista. Son pocas y generalmente las mismas quienes participan en los distintos espacios. Ello se debe por un lado por la poca convocatoria que realizan los órganos para estimular la participación, por otro a que desde las propias organizaciones de la ciudadanía que participan faltan mayores estímulos para animar a otras a participar y finalmente porque la gran mayoría de las organizaciones conoce poco la dinámica de funcionamiento del Mercosur, no le llama la atención participar en las instancias existentes porque siente Mercosur es un proceso alejado de la gente. Influuye también lo costoso que significa cada seis meses que rota la sede de las reuniones, asistir a las distintas convocatorias. Y a pesar que algunas instancias han empezado a usar las tecnologías de información y comunicación para lograr participación a distancia, todavía el proceso es incipiente.

5.- Una limitación es la poca articulación de las organizaciones para definir estrategias y acciones de incidencia común. Ello hace que se dispersen esfuerzos y no se le dé continuidad a propuestas presentadas y no se construye una agenda común. Así la potencialidad de una incidencia colectiva se pierde y con frecuencia aquellas organizaciones más sólidas y técnicamente mejor preparadas son las que logran incidir. Las propuestas escasamente van acompañadas de movilización social y adecuadas estrategias de comunicación que informen y motiven a la población, por lo cual se deja a la capacidad y habilidad de las organizaciones participantes el hacerse escuchar.

13.- ¿CÓMO INCIDIR EN EL MERCOSUR?

Las organizaciones sociales venezolanas deberían imponerse el reto de ser muy activas en la dinámica del proceso de integración Mercosur, aportando para que tenga un rostro humano, para afianzar los temas sociales, de derechos humanos y de democracia y para que la voz de la ciudadanía Mercosur sea cada vez más escuchada y respetada por quienes tienen en la estructura institucional capacidad de decisión.

a.- Incorporar en las estrategias de acción de las organizaciones sociales su incidencia en el Mercosur. Conocer que es, cómo funciona y dónde se puede incidir es un primer paso.

b.- Más allá de las iniciativas particulares de cada organización se deben establecer alianzas por ejemplo entre sindicatos, organizaciones no gubernamentales que trabajan derechos de las personas LGBT, las organizaciones promotoras y defensoras de derechos humanos; las organizaciones feministas, etc. para incidir en los temas de particular interés para cada sector.

c.- Establecer alianzas con organizaciones de otros países del Mercosur para acordar iniciativas conjuntas. Incorporarse a las redes ya existentes en la medida que lo consideren conveniente.

d.- Participar y llevar propuestas en las distintas instancias que permiten la participación directa de las organizaciones sociales. Estar pendientes de las fechas de las reuniones y los programas.

e.-Difundir información sobre Venezuela en el seno de las organizaciones sociales del Mercosur y conocer igualmente las plataformas de lucha existentes en los otros países para pensar y planificar con sentido Mercosur. En la medida de las posibilidades estimular y aportar a un plan de acción común.

f.- Las organizaciones de derechos humanos pueden incidir en el Informe de Derechos Humanos del Parlamento Mercosur relacionándose y aportando información a los parlamentarios venezolanos en Mercosur, pero igualmente enviando resúmenes a parlamentarios de los otros países. Tener un directorio de los y las parlamentarias de la Comisión de Derechos Humanos y conocer sus temas de interés.

g.- Las organizaciones sindicales por ejemplo pueden incidir en el informe anual sobre cumplimiento de la Declaración Socio Laboral del Mercosur. Igualmente en las reuniones de las distintas instancias donde se debaten los temas laborales.

h.- Enviar información a medios de comunicación de los otros países del Mercosur sobre la situación en Venezuela u opinar sobre temas de trascendencia regional. Tener un directorio de periodistas y medios importantes.

i.- Una forma de incidir es valga la redundancia incidiendo a su vez en el Estado venezolano a nivel de cancillería y la representación parlamentaria Mercosur sobre preocupaciones, temas de interés y propuestas tanto de políticas públicas como de medidas que el Estado venezolano pudiera proponer en los diversos foros e instancias del Mercosur.

j.- Establecer alianzas con el sector académico nacional para que realicen investigaciones sobre temas de interés para los pueblos y gobiernos de los Estados Parte y contribuyan a difundir información de interés.



CONCLUSIONES

1.- En los últimos 15 años Mercosur logró avances importantes para construir un andamiaje jurídico e institucional **con la finalidad de dar un rostro humano al proceso de integración** incorporando los asuntos de políticas sociales, promoción de los derechos humanos e impulso de los valores democráticos. La mayor voluntad política de los Estados para imprimir una dinámica más integral que no se limite a lo económico y comercial y la incidencia limitada pero significativa de las organizaciones sociales, permitieron lograr de manera lenta pero sostenida, imprimir una perspectiva diferente. **Hoy continúa siendo esencialmente un proceso sustentado en lo económico y comercial** pero copan cada día más espacios los debates y normas sobre desarrollo con justicia social y equidad, la promoción de los derechos humanos con visión de integralidad y la promoción y defensa de la Democracia.

2.- La coyuntura de haber surgido casi de manera simultánea en los Cinco Estados Partes y algunos Estados Asociados gobiernos con un **compromiso mayor en la lucha contra la desigualdad y con discurso reivindicando la participación ciudadana en los procesos políticos**, favoreció el avance hacia un Mercosur con propósitos más integrales. El diálogo gobierno -organizaciones sociales fue más amplio y ello permitió consensos mínimos en algunos temas para impulsar en el proceso de integración una dinámica más integral, más comprometida con las necesidades de la población.

3.- La arquitectura institucional del Mercosur, aún con los avances de los últimos 15 años, **sigue siendo limitada a la participación ciudadana**. Falta mayor transparencia, más voluntad política por parte de los Estados para motivar la participación ciudadana y facilitar su incidencia en los órganos decisarios, así como voluntad para ejecutar políticas y medidas concretas que permitan a la personas

sentir que el Mercosur les genera beneficios en sus condiciones de vida.

4.- Las organizaciones sociales han logrado una **limitada pero significativa incidencia en algunos temas sociales y de derechos humanos**. Sin duda pese a las dificultades y carencias de la institucionalidad Mercosur en cuanto a garantizar una efectiva participación ciudadana, las instancias que hoy permiten la participación son una oportunidad para las organizaciones sociales y se debe trabajarse para incidir más y mejor en ellas, avanzando en la articulación, elaboración de agendas comunes, ampliando los actores y exigiendo mayor diálogo gobiernos-ciudadanía.

5.- La dificultad para saber que normas está vigentes para todos los Estados Partes, la diversidad de ritmos y procedimientos en la incorporación de la normativa Mercosur, la resistencia en algunos casos a incorporar las normas al andamiaje jurídico nacional, la escasa jurisprudencia de tribunales nacionales interpretando normas Mercosur, **hacen que el ordenamiento jurídico Mercosur sea confuso y alejado de la gente**. Dificulta igualmente los procesos de contraloría social e incidencia por parte de la ciudadanía.

6.- Mercosur es un interesante, complejo y estratégico proceso de integración que debe fortalecerse. Desde la ciudadanía debemos trabajar para incidir con mayor capacidad y éxito en continuar imprimiendo el rostro humano a la integración. **Desarrollo con Justicia y equidad, vigencia plena de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia son banderas que deben continuar enarbolándose**. Para la mayoría de la población el proceso de integración Mercosur continúa siendo en buena parte indiferente, no siente que le genera

beneficios en su cotidianidad, pero sin duda, en la medida que la dimensión social y política adquiera más concreción en políticas públicas que se ejecuten en los Estado Partes, la población irá constatando su importancia y favoreciendo los procesos hacia una integración de mayor alcance y solidez. Hay caminos trazados que abrigan esperanza de seguir avanzando en esa dirección. Otra integración es posible y por ella debemos apostar y trabajar.

Caracas 12 de enero de 2016.

1 El 17 de diciembre de 1994, es decir casi tres años después de constituido Mercosur, los cuatro Estados Parte suscriben el Protocolo Adicional Sobre la Estructura Institucional denominado Protocolo de Ouro Preto. Este protocolo afianza, amplia y mejora la estructura original del Mercosur. (http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994_protocoloouropreto_es.pdf)

2 De conformidad con la Decisión Nro 12/12 del CMC del 29.06.2012 la estructura del Grupo del Mercado Común quedó establecida en los siguientes órganos: Grupos, Sub grupos de Trabajo; Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas.

3 MERCOSUR/Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur. 1802.2002

4 El 19.01.2007 el Protocolo de 2002 fue modificado para adaptar el Tribunal a los cambios que desde esa fecha se produjeron en el Mercosur.

5 MERCOSUR/Decisión CMC /Nro° 63/10

6 Creado en julio de 2009 en la XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo General Mercosur mediante la Decisión CMC/DEC No 14/09

7 Decreto 9.116 del 27.07.2012 publicado en la Gaceta Oficial Nro 39.974 del 30.07.2012

8 Gaceta Oficial Nro 40.217 del 30.07.13

9 Idem

10 Creado Mediante el Protocolo de Ouro Preto en el año 1994

11 Mediante la Resolución Nro 68/96 del Grupo del Mercado Común el 21.06. 1996 fue establecido su Reglamento modificado mediante Resolución MERCOSUR/GMC/RES. N° 22/12

12 Venezuela no ha conformado aún la sección nacional

13 MERCOSUR/GMC/RES. N° 15/99

14 MERCOSUR/CMC/DEC N° 09/91; MERCOSUR/GMC/RES. N° 20/98

15 En el año 2011 y como expresión del mayor interés de los Estados del Mercosur en promover los asuntos de género en el Mercosur crearon a través del Consejo del Mercado Común mediante la decisión Nro. 24/11 la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) sustituyendo a la Reunión Especializada de la Mujer

16 El 07.07.2000 el GMC mediante la Resolución Nro. 84/00 resolvió instruir a los distintos Foros del Mercosur incorporar la perspectiva de género en la planificación, elaboración, evaluación de sus actividades, políticas y programas. Se materializaba así una de las permanentes recomendaciones que realizaba la REM para avanzar en materia de género en la institucionalidad del Mercosur.

17 El Foro de Mujeres del Mercosur fue instituido por el gobierno de Argentina en 1995 con la finalidad de promover la participación de la

mujer en instancias del Mercosur y proponer políticas públicas en materia de género. Inicialmente se propuso participar en el Foro Consultivo Económico y Social y en algunos grupos de trabajo tales como el Grupo de Trabajo Nro 10 así como en la Reunión Especializada de la Mujer

18 CMC. DEC No. 40/04 del 16.12.2004

19 Entre las Comisiones Permanentes se encuentran: Derechos de Personas Adultas Mayores; Iniciativa Niñ@sur; LGBT; Personas con Discapacidad. Grupos de Trabajo: Género y Derechos Humanos de las Mujeres; Histórico y Comunicación en Derechos Humanos

20 Entrevista a activista brasileña de derechos humanos de la organización Conectas.

21 Entrevista realizada a activista de derechos humanos brasileña de la organización Justicia Global.

22 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/09

23 MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/04

24 La propuesta fue presentada en marzo 2004 por Brasil recogiendo la propuesta que a su vez habían realizado durante varios años organizaciones sociales vinculadas a la agricultura familiar entre ellas la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares de MERCOSUR (COPROFAM) creada en 1994, de la necesidad de crear una instancia mercosur para promover la agricultura familiar.

25 MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/01

26 Recomendación FACES Nro.05/09. El FCES indicó que existían en el Mercosur aproximadamente 11.900 cooperativas que agrupaban cerca de 16 millones de asociados y sin embargo no existía una coordinación intergubernamental para coordinar políticas.

27 La Superintendencia Nacional de Cooperativas de Venezuela (SUNACOOP) empezó a participar en el año 2006

28 Uruguay fue el primer país en adoptar el Estatuto mediante la Ley Nro 18.723 del 12.01.2011

29 MERCOSUR/CMC/DEC.Nro 51/12

30 Venezuela contribuye con el aporte diferenciado de US\$ 80.000

31 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 65/10

32 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 56/12

33 Académicos dedicados a estudiar la dinámica Mercosur y funcionarios de la institucionalidad Mercosureña indicaron en las entrevistas que no había un mecanismo que permitiera saber con certeza que normas ya eran propiamente normas mercosur y mucho menos el grado de aplicabilidad. La información es en buena parte inexistente y la poca se encuentra dispersa.

MERCOSUR

¡UN LUGAR PARA VIVIR!



El presente trabajo es un resumen del escrito *Mercosur: La lenta apertura a los temas sociales y la participación ciudadana* elaborado por el autor en enero de 2016. Redactado de una manera más sencilla para una mayor comprensión del Mercosur y las instancias de participación social existentes.

www.derechos.org.ve