

Universidad Empresarial Siglo 21

Licenciatura en Relaciones Internacionales



**“*Good governance* en procesos de
integración regional”**

**Análisis comparado
MERCOSUR - TLCAN**

por

Valle, David Horacio

Coordinador del TFG: Liendo, Ignacio

**Comisión Evaluadora: Ferreras, Susana
Montes, Rómulo**

**Córdoba, Argentina
Marzo 2006**

Agradecimientos...

*A mis padres Ricardo y Selva, quienes me infundieron la ética y el rigor que guían
mi transitar en la vida...*

A mis hermanos Judith y José por respetarme y entenderme...

A Gabriela por confiar en mi y ayudarme a pensar...

A la tía Coca, por ayudarnos tanto...

A Leli y en ella a toda mi familia, por estar siempre a mi lado...

*A mis amigos de la Universidad y a los amigos de toda la vida por su
apoyo incondicional...*

*A Ignacio, Mercedes y Luciano mis consultores en la tesis, por sus críticas, sugerencias y
confianza...*

*Y a todas las personas bien intencionadas que me han ayudado a crecer, madurar y
realizarme...*

INDICE

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN	6
Objetivo General.....	7
Objetivos Especificos.....	7
Metodología.....	8

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO.....	10
1. Concepto de Governance – Gobernancia	10
1.1 La teoría moderna de la <i>governance</i> a través del tiempo.....	10
1.2 Globalización y <i>governance</i>	12
1.2.1 <i>Global Governance – Gobernancia Global</i>	13
2. Good Governance – Buena Gobernancia / Buen Gobierno	14
2.1 Gobernancia Regional o Europea.....	15
2.2 Elementos de la Buena Gobernancia.....	16
2.2.1 <i>Sociedad Civil</i>	16
2.2.2 <i>Organizaciones no gubernamentales</i>	16
2.2.3 <i>Actores no gubernamentales</i>	17
2.2.4 <i>Utilización de los términos en el trabajo</i>	17
2.2.5 <i>Inclusión, Participación</i>	17
2.2.6 <i>Transparencia</i>	18
2.2.7 <i>Accountability: Rendición de Cuentas</i>	19
2.2.8 <i>Utilización del término Buen Gobierno en el trabajo</i>	19
3. Canales y mecanismos de participación de actores no gubernamentales	20

CAPITULO III

4. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la participación no gubernamental	21
4.1 Consideraciones generales.....	21
4.2 El debate que modificó al TLCAN.....	22
4.3 Instituciones que previenen la participación de la sociedad civil en el TLCAN.....	25
4.3.1 <i>Comisión de Libre Comercio</i>	25
4.3.2 <i>Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte</i>	25
4.3.2.1 Institucionalización del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.....	26
4.3.2.2 Transparencia en los ámbitos del Acuerdo.....	27

4.3.2.3 Participación, Inclusión.....	28
4.3.3 <i>Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte</i>	29
4.3.3.1 Institucionalización del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.....	29
4.3.3.2 Transparencia en los ámbitos del Acuerdo.....	31
4.3.3.3 Participación, Inclusión.....	32

CAPITULO IV

5.El MERCOSUR y la participación no gubernamental	34
5.1 Consideraciones generales.....	34
5.2 El debate que modificó al MERCOSUR.....	35
5.3 Instituciones que preveen la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR.....	40
5.3.1 <i>El Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR</i>	41
5.3.1.1 Transparencia en el ámbito del Foro Consultivo Económico Social.....	44
5.3.1.2 Participación, Inclusión.....	44
5.3.2 <i>La Comisión Regional Sociolaboral del MERCOSUR</i>	46
5.3.2.1 Transparencia dentro del ámbito de la Comisión Regional Sociolaboral del MERCOSUR.....	47
5.3.2.2 Participación, Inclusión.....	47
5.3.3 <i>Otros mecanismos de participación</i>	47

CAPITULO V

6.Análisis Comparativo	49
6.1 Transparencia.....	49
6.1.1 <i>Principio de Publicidad</i>	49
6.1.2 <i>Acceso a documentos</i>	52
6.1.3 <i>Políticas de difusión</i>	54
6.1.4 <i>Legibilidad de la información</i>	56
6.2 Participación, Inclusión.....	56
6.2.1 <i>Identificación de los actores</i>	56
6.2.2 <i>Selección de los actores</i>	59
6.2.3 <i>Mecanismos disponibles para la participación de la sociedad civil</i>	61
6.3 Rendición de Cuentas, Accountability.....	65

CAPITULO VI

CONCLUSIÓN.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	74
ANEXO.....	80
▪ Anexo 1 Resumen de las Comunicaciones Públicas.....	80

▪ Anexo 2 Comunicación Publica, 940003, OAN de Estados Unidos.....	90
▪ Anexo 3 Borrador para comentarios públicos de la Comité Consultivo Publico Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	93
▪ Anexo 4 Petición ciudadana relativa a la aplicación de la legislación.....	104
▪ Anexo 5 Sesión Ordinaria de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	109
▪ Anexo 6 Recomendaciones del Comité Consultivo Público Conjunto al Consejo de Ministros de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	112

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se elabora dentro del marco del Trabajo Final de Graduación de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Empresarial Siglo 21. El mismo, procura investigar los cambios que se producen en la esfera de las relaciones internacionales, a partir de la incorporación de actores no tradicionales en los procesos de integración regional.

Existe un debate actual dentro de la esfera de las relaciones internacionales y la ciencia política, de lo que sería el nuevo concepto de gobierno a nivel local, regional y mundial. (Rosenau, 2001) (Mayntz, 2000) De acuerdo al diccionario electrónico “Punto y Coma” (Boletín de las Unidades Españolas de traducción de la Comunidad Europea)¹ el nuevo concepto de gobierno, *governance*, se ocupa de los modelos de funcionamiento, regulación y coordinación de las redes de poder e interdependencia que articulan y conforman las sociedades modernas desde los niveles local y regional, hasta los planos continental y planetario (redes políticas, económicas y financieras, redes logísticas, de infraestructuras, de seguridad, de información, etc.)

En términos de Gobernanza regional el análisis se ha centrado durante largos años en la experiencia europea (Smouts, s/d) (Stuhldreher, s/d). Considerando que el problema de la gobernanza consiste en reducir el peso de las tecnocracias europeas (ejecutivas o parlamentarias) a través de un mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos regionales. Por tales motivos, la Unión Europea ha llevado adelante distintas acciones para mejorar el proceso. En efecto, se ha convertido en el caso más desarrollado en términos de gobernanza (Galán y Sanahuaja, 2001).

No obstante, en el ámbito de la Unión Europea existen déficits en términos de involucramiento de la ciudadanía y quejas por la tecnocratización de las decisiones. Por lo tanto, los estudios académicos hablan de que un buen gobierno (*good governance*), requiere de transparencia, rendición de cuentas e inclusión (Ratton Sánchez, 2004) (Ventura, 2004) (Caetano, 2004).

Si tomamos como objeto de análisis en nuestro trabajo al MERCOSUR y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) observamos que, por un lado, la literatura del MERCOSUR sobre participación de la sociedad civil sólo hace mención a los mecanismos de inclusión (Botto, 2002) (Bizzózero, 2002) (Serbín, 2003) sin poner en relieve qué ocurre con la transparencia de la información ni la rendición de cuentas, elementos del buen gobierno (*good governance*). Por otro lado, el TLCAN se define casi estrictamente como un proceso de integración comercial que sólo busca resultados de índole económica (Fernández, 2000).

La realidad ha mostrado que ambos procesos de integración, dos proyectos políticos institucionales completamente distintos, que en la práctica irían convergiendo hacia mismos resultados (Botto, 2002); por diferentes motivos, han abierto canales y mecanismos para la

¹ Punto y Coma en Internet <http://europa.eu.int/comm/traslation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>

participación de la sociedad civil para responder al pedido de sus ciudadanías y mejorar la gobernancia en la región.

Consecuentemente en este trabajo nos preguntamos ¿De qué manera, según sus características particulares, los mecanismos de participación para la sociedad civil institucionalizados por el TLCAN y el MERCOSUR, contribuyen al buen gobierno (*good governance*)? ¿De qué manera se dieron esos procesos de integración? ¿Qué comparaciones se podrían realizar?

Para responder a las anteriores preguntas se realizará un análisis comparativo de los mecanismos de participación para la sociedad civil existentes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el MERCOSUR en materia de logros y desempeños en términos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Mediante esta comparación queremos aportar claridad al debate, desde un modelo de análisis centrado en procesos de integración que tienen relativa escasez de estudios sobre temas referidos a mecanismos de participación para actores no gubernamentales.

Consecuentemente, pretendemos que este trabajo contribuya a la comprensión de lo que significa el MERCOSUR y su profundización como proceso de integración, no sólo enfocándonos en estudios cuantitativos que hagan referencia a variables económicas, sino poniendo énfasis en otras experiencias (como la norteamericana) para que a través de esta comparación podamos determinar qué mecanismos de participación pueden ser efectivos o no, a la hora de hablar de buen gobierno en la región.

OBJETIVO GENERAL

- Analizar las características de los mecanismos de participación de actores no gubernamentales del TLCAN y el MERCOSUR y su contribución a la gobernancia regional

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los mecanismos y espacios abiertos para la participación de actores no gubernamentales vigentes en el TLCAN y MERCOSUR.
- Analizar el desempeño de los mecanismos de participación para la sociedad civil en cada uno de los procesos de integración.
- Identificar causas por las cuales el TLCAN y el MERCOSUR, han abierto mecanismos de participación para actores no gubernamentales.
- Evaluar si éstos mecanismos se constituyen en dos formas de participación alternativas.

- Considerar posibles líneas de acción y bases factibles para estimular una mayor gobernanza en el ámbito del MERCOSUR.

METODOLOGÍA

La investigación propuesta es de tipo exploratoria cualitativa. El desarrollo de ésta pesquisa está basado en el aporte de fuentes primarias (tratados, acuerdos y declaraciones internacionales, programas de trabajo, etc.) y secundarias (bibliografía específica, ponencias presentadas en congresos y seminarios). Dada la actualidad del tema objeto de estudio y de su constante debate académico, mucha información utilizada ha sido obtenida de sitios de internet especializados.

Para verificar de qué manera, según sus características particulares, los mecanismos de participación institucionalizados por el TLCAN y el MERCOSUR, contribuyen a la gobernanza regional, se realizará un análisis comparativo, el cual estará dividido en tres etapas:

1. En primer lugar, presentaremos el Marco Teórico, en dónde haremos mención al concepto de *governance* y a la evolución de la teoría a través del tiempo.
2. En segundo lugar, identificaremos las causas por las cuales se han abierto los espacios de participación para actores no gubernamentales en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el MERCOSUR. Inmediatamente, analizaremos los marcos institucionalizados para la participación de la sociedad civil en ambos procesos, su estructura, su composición, como así también la evolución de su misión y objetivos desde su creación.
3. En tercer lugar, compararemos las características de los mecanismos de participación para la sociedad civil entre sí, para establecer de qué manera, contribuyen al buen gobierno (*good governance*) de la región.

Las características que presentan los canales de participación para la sociedad civil existentes en los procesos de integración regionales en estudio, se medirán a través de los elementos de *good governance*:

- **Transparencia:** remitiéndonos a la información, en este trabajo verificamos si se cumplen los siguientes principios:

El principio de publicidad: observaremos si el principio está configurado en los marcos jurídicos o reglamentos internos de los procesos de integración y en los órganos que actúan como mecanismos para la participación de la sociedad civil.

Acceso a documentos: examinaremos como se da la posibilidad de obtener documentos en casos de que éstos sean públicos, y el modo en que se facilitan.

Políticas de difusión: revisaremos si los Estados Partes o las instituciones de los procesos de integración suministran información a la ciudadanía. Para esta situación

específica no sólo imaginamos el caso del acceso a documentos, sino también la forma en que los Estados Partes (individual o conjuntamente), o las instituciones, dispongan de un carácter proactivo para difundir los conceptos del proceso de integración, su evolución, su estatus, etc.

Legibilidad de la información: analizaremos si la información suministrada por los mecanismos de participación para la sociedad civil existentes en el MERCOSUR y en el TLCAN, es clara, precisa, o carece de estos atributos.

▪ **Participación, inclusión:** refiriéndonos a la posibilidad que tiene la sociedad civil de estar presente y discutir la agenda en los bloques regionales. Cumpliremos esta labor observando los siguientes elementos:

Identificación de los actores: haremos mención a la nomenclatura utilizada para nombrar a los actores competentes para participar de los mecanismos instaurados por el MERCOSUR y el TLCAN.

Selección de los actores: investigaremos los criterios que se utilizan para seleccionar actores de la sociedad civil y los mecanismos previstos para llevar a cabo esta tarea.

Mecanismos disponibles para la participación de la sociedad civil: estudiaremos como estos mecanismos informan y consultan a la sociedad civil al momento de tomar decisiones.

▪ **Rendición de cuentas, accountability:** señalaremos en qué términos, los mecanismos de participación, responden a las demandas (monitoreo a través de pedido de información y consultas) solicitadas por los actores de la sociedad civil. Además veremos cómo y en qué medida se incorporan estas solicitudes en los procesos decisorios.

MARCO TEORICO

1. CONCEPTO DE *GOVERNANCE* - GOBERNANCIA

La *governance* ha sido asimilada a la función de gobernar en el sentido de funcionamiento del aparato institucional, el cuál está encargado de facilitar la programación y la coordinación de acciones y organizaciones en la esfera pública con la sociedad civil (Herrera, 2005). La noción de gobernanza está referida a la perspectiva del gobierno: “...a las relaciones básicas de dominación política eficaces y legítimas...” (Camou, 1997 en Herrera 2005: 9). Así también, Prats Catalá (s/d) la define como el coordinar, orientar, influir y equilibrar la interacción entre los actores políticos y sociales.

Pero de acuerdo a Rosenau, hay que separar el término gobernanza del término gobierno ya que no significan lo mismo: “...gobierno sugiere actividades sustentadas por una autoridad formal, por el poder de policía que garantiza la implementación de las políticas debidamente instituidas; en cuanto gobernanza se refiere a autoridades apoyadas en objetivos comunes, que puede o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas y no dependen, necesariamente, del poder de policía para que sean aceptadas o resistidas...” (Rosenau (s/d), en Rosenau y Czempiel 2000, en Ventura, 2004: 6).

Como señala Ventura: “...En otras palabras, gobernanza es un fenómeno más amplio que el de gobierno...” (Ventura, 2004: 6).

Según el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, el término gobernanza se utiliza al hablar de los procesos de toma de decisión en relación con asuntos de carácter colectivo. Lo gobernanza, a diferencia de otras aproximaciones que defienden que la toma de decisión que concierne a lo público puede efectuarse unilateralmente y mediante el control jerárquico, parte de otro estilo y toma decisiones colectivas. A parte de esta definición general, a nivel más específico, la noción de gobernanza cuenta con una amplia diversidad de aproximaciones.²

1.1 LA TEORIA MODERNA DE LA *GOVERNANCE* A TRAVÉS DEL TIEMPO

La teoría moderna de la gobernanza política surgió luego de la Segunda Guerra Mundial en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de sus países hacia objetivos precisos.

En esta primera versión, Mayntz (2000), señala que la teoría de la *governance* se desarrolló en tres fases sucesivas:

² La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña
http://www.cat-sostenible.org/pdf/recerca_5_castella.pdf

1. Finales de los años sesenta. Aquí comienza a verse como teoría prescriptiva de la planificación política. Cómo dirigir o conducir el cambio.

2. En los años setenta, con la progresiva decadencia del entusiasmo por la planificación; los procesos de desarrollo de las políticas se convirtieron en el objeto de los análisis empíricos. Así, reorientó el análisis empírico hacia aquellos factores del contexto. Como por ejemplo, la definición de la agenda, el contexto organizativo, la selección de los instrumentos y el rol de la ley.

3. Finales de los años setenta, principio de los ochenta. Allí se afirmó como punto de referencia de la teoría de la *governance*, la implementación de las políticas, donde se consideró la resistencia de los actores a la aplicación de las decisiones públicas.

Por lo tanto, como indica Mayntz, “...*el primer paradigma de una teoría de la governance política, tenía, pues, relación con los temas de desarrollo e implementación de las políticas públicas; y adoptaron lo que podemos definir como una perspectiva desde arriba (top-down), es decir, desde el punto de vista del legislador...*” (Mayntz, 2000: 2).

El problema que llevó a reformular la teoría de la *governance*, fue que, en determinados países se dieron distintos fracasos en la implementación de políticas públicas. Varios autores (Shmitter, 1998) (Rosneau, 2000) demostraron que esto no sucedió por la simple consecuencia de errores cognitivos de la planificación o de ineficiencias de las agencias responsables de la puesta en práctica de políticas, sino de la falta de consideración a la resistencia obstinada por parte de los destinatarios mismos de las políticas; porque los últimos se veían excluidos en los procesos de formulación de las mismas.

Como consecuencia y para reestructurar el paradigma, en la década de los ochenta, la teoría de la *governance* tiene un giro fundamental. El debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación y red. Esto refleja, que se trataba de dar una mayor importancia a la participación de actores no gubernamentales en la formulación de políticas públicas, cambiando la relación denominada por Mayntz (2000), como *top-down* (formulación e implementación de las políticas por parte de legisladores y gobierno) hacia lo que designa como *botton-up* (la participación de sectores no gubernamentales en los procesos de negociación e implementación de las políticas).

Hasta entonces, *governance* se venía utilizando más o menos como sinónimo de dirección política. Sin embargo, el término *governance* ha sido utilizado recientemente en dos acepciones adicionales, ambas distintas de aquella de guía o conducción política. (Mayntz, 2000).

Primero fue, que mediante ella, el gobierno conduce y luego, que mediante ella, el gobierno incorpora, de un modo ahora menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o descentralizado, con voz y a veces voto, a diversos sujetos y sectores u organizaciones aún privados, o no gubernamentales, en el proceso general y/o en distintos procesos determinados de formación, consenso, formulación e implementación de decisiones públicas (Strasser, 1991). En este nuevo enfoque se comienza a hablar de una *governance* democrática.

El segundo nuevo significado de *governance* es, por el contrario, más general. *Governance*, indica aquí, una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término parece derivarse de la economía (Mayntz, 2000).

Sin embargo, como señala Scharpf, “...rápidamente se entendió que la capacidad de solución expresa de los problemas por parte de las redes públicas/privadas, y de la autorregulación social, podía estar limitada. Las redes surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores, donde se necesita la cooperación para alcanzar una mayor efectividad. Dado que los diversos agentes públicos y/o privados en el interior de tales sectores tienen intereses típicamente diferentes, se impone el problema de cómo encontrar un acuerdo sobre una solución eficaz, sin descargar los costos sobre quienes no están involucrados a la red...” (Scharpf, 1974; en Mayntz, 2000: 2).

Siguiendo a Mayntz (2000), recientemente han emergido nuevos problemas a nivel mundial, que se encuentran relacionados con temas de globalización e integración política y económica de los Estados. Es por ello que: “...La teoría de la *governance* política se ocupaba hasta aquí, de sistemas políticos que tenían una identidad concreta, un límite claro y una apariencia definida fundada en derechos y deberes específicos. Este tipo de enfoque es, sin embargo, incapaz de afrontar los problemas surgidos de la integración europea y especialmente de la globalización...” (Mayntz, 2000: 5).

1.2 GLOBALIZACIÓN Y GOVERNANCE

En la década de los noventa, la teoría de la *governance* se reformula a partir del fenómeno de la globalización. De acuerdo con Ventura (2004), el proceso de globalización es una fusión de diferentes procesos que pueden ser definidos según sus prácticas, éstas conforme a Santos son: “...Prácticas Interestatales, a través de luchas entre Estados de centro, periferia y semi periferia por una posición relativa en el sistema mundial; implicando intercambios desiguales de prerrogativas de soberanía. Prácticas capitalistas globales, que envuelven a empresas transnacionales, en el plano global y local, que implican diferentes intercambios de intereses sobre recursos o valores mercantiles. Prácticas sociales y culturales transnacionales, comprendiendo redes, movimientos y organizaciones no gubernamentales que luchan, en el plano global y local, por su inclusión, a través de diferentes intercambios de identidades y de culturas...” (Santos, 2002 en Ventura, 2004: 7).

A raíz del proceso globalizador y sobre todo con el auge de nuevos actores en el sistema internacional que, por un lado, demandaban su inclusión en canales de participación en la definición de políticas y por el otro rechazaban las agendas previstas por organizaciones internacionales mediante diversas acciones; la teoría de la *governance* se refuerza de nuevos conceptos tales como: *global governance* / gobernanza mundial, transformándose en lo que se denomina: *good governance*, buena gobernanza, o buen gobierno.

1.2.1 GLOBAL GOVERNANCE - GOBERNANCIA MUNDIAL

El primero en utilizar el concepto de *global governance*, a principios de los años noventa, fue el politólogo norteamericano James Rosenau, para señalar que en la política internacional se había desarrollado el sistema de normas (*a system of rules*) sin que existiera en el ámbito internacional un poder central comparable con el Estado nacional. *Global governance* es para Rosenau la cooperación de diversos actores en el establecimiento de una normatividad global, tanto a través de la red de instituciones internacionales como de otros espacios de carácter informal. Lo importante es la convergencia de esos actores en la constitución de esa normatividad (Rosenau, 1992).

En ese contexto, en los últimos años se desarrollaron formas internacionales de cooperación en el ámbito de políticas económicas, medioambientales, sociales, etc. Con su expresión de gobernabilidad sin gobierno, Rosenau subraya la ampliación del espectro de actores políticos: al mismo tiempo que a los gobiernos y a los organismos internacionales, hay que considerar a las empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, etc. (Rosenau, 2001).

Una comisión de Gobernabilidad Global de las Naciones Unidas³ presentó a mediados de los noventa su informe: “*Our Common Neighborhood*” (Nuestra vecindad Común), según el cual, con los recientes procesos de transformación crecen también problemas como la inestabilidad de la economía global, la pobreza, la destrucción del medioambiente intra e internacional. Estos problemas ya no pueden ser resueltos exclusivamente por las instituciones políticas existentes. Es por ello que, la *governance* abarca todas las formas en las cuales los individuos, junto con las instituciones públicas y privadas, efectúan sus acuerdos. La noción de gobernancia global se usa para todos los contextos: internacional, nacional y local. Rosenau trabajó el concepto sobre todo de manera analítica, teórica; la Comisión de la ONU en cambio, añade un aspecto práctico: los problemas tienen que ser resueltos de una manera cooperativa porque, supone que así se pueden reconciliar todos los intereses (Brand, 2000).

A la sazón de tener un concepto más preciso, se puede decir que: “...*governancia mundial (global governance) sería un conjunto de procesos por los cuales las reglas colectivas internacionales son elaboradas, decididas, legitimadas, puestas en prácticas y controladas, considerando naturalmente el papel que desempeña hoy la sociedad civil en esa materia...*” (Lamy, 2002 en Ventura, 2004: 8).

La atención hacia los movimientos sociales en las cuestiones de las relaciones internacionales es la gran novedad de la reformulación de la *governance*, a pesar de que no se pueda medir empíricamente la influencia de este nuevo elemento (Ventura, 2004).

La percepción de gobernancia mundial que tienen estos nuevos actores es a veces negativa: porque, en este contexto de globalización, se exagera la inequidad entre las sociedades y las reglas existentes en el sistema internacional se llevan a la práctica para que

³ Esta comisión estuvo integrada por un grupo independiente de personalidades procedentes de veintiséis países, en representación de todos los continentes y regiones del mundo. El informe fue publicado en 1995. Para mayor información: http://www.reformcampaign.net/docs/jNie_esp.pdf

ricos sigan manejando a pobres. La globalización ha traído problemas ambientales y las reglas propuestas por la *global governance* no han traído la solución a los problemas; por último la globalización ha hecho que no se creen instituciones democráticas y transparentes para la solución de problemas económicos, políticos y sociales a nivel mundial (Naidoo, 2003). Por lo tanto, se sostiene (Ventura, 2004) que en las organizaciones internacionales (ONU, FMI, Banco Mundial, etc.) la gobernancia de mercado, atropelló a una eventual gobernancia social.

Para dar un ejemplo, desde los años ochenta y noventa, estos actores de la sociedad civil, de forma organizada, están apareciendo como un agente más en los procesos de creación y ejecución de políticas a nivel internacional, nacional y local. “...*En la nueva estructura de gobernancia mundial, sobre todo las organizaciones no gubernamentales, se configuran como un agente más de participación y así se observa en numerosas formas de gobierno, tanto formales (Organización de las Naciones Unidas, Banco Mundial, etc.), como informales -régimenes ad hoc, grupos de presión, etc.-...*” (Martinez y Merino, 2005: 9). De allí, es valedero el aporte de un nuevo concepto: *good governance* / buena gobernancia, que apareció en las definiciones de las Organizaciones Internacionales a mediados de la década de los noventa y a través del aporte de la Unión Europea.

2. GOOD GOVERNANCE – BUENA GOBERNANCIA – BUEN GOBIERNO

Desde esta tónica, se trató de reconstruir el término hacia buena gobernancia – *good governance*, en el momento en que las organizaciones internacionales transmiten abiertamente un conjunto de reformas del Estado para los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, en estos países se utiliza el término buena gobernancia “...*para reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo...*” (Stoker, 1998: 2).

De acuerdo a la apreciación de los organismos internacionales podríamos decir que la *good governance* se materializa, a través de distintos criterios: “...*una determinada política económica y social, transparencia y buena gestión de la Administración Pública, participación de la sociedad, realización del Estado de Derecho, respeto de los derechos fundamentales, libertad de prensa y de expresión, régimen democrático, respeto al medio ambiente y combate a la corrupción...*” (Fau-Nougaret, 2001 en Ventura, 2004: 11).

Siguiendo a Ventura (2004), la *good governance*, se transformó en una verdadera doctrina condicionando la ayuda y los préstamos que esas organizaciones internacionales pueden otorgar, “...*una verdadera doctrina vertical (de las organizaciones internacionales en dirección de los Estados), que se desenvuelve hoy también en el plano horizontal a través de la discusión de una buena gobernancia en el interior de las organizaciones internacionales...*” (Fau-Nougaret, 2001 en Ventura, 2004: 11).

2.1 GOBERNANCIA REGIONAL O EUROPEA

Según de Munck y Lenoble, lo que hizo repensar a la Unión Europea sobre un nuevo concepto de *governance*, fue: “...el fracaso de los partidos políticos, que se notó porque los electores son fluctuantes; la inflación de reglamentos administrativos, que permitió a las Administraciones Públicas nacionales redimensionar la ley aprobada por los parlamentos; y la falta de legitimidad de los representantes orgánicos, como los sindicatos y las asociaciones de clase...” (de Munck y Lenoble, 2000 en Ventura, 2004: 14-15).

Entonces, como respuesta a estos problemas, la Comisión de las Comunidades Europeas lanzó en el año 2001 el “Libro Blanco sobre la gobernanza”. Es un documento que no tiene ningún valor obligatorio o coercitivo, sino que indica allí, a quienes estén interesados, todas las normas que la Comisión adoptará a corto, mediano y largo plazo, y cada uno de los interesados ha podido dejar su opinión (Smouts, s/d) (Stuhldreher, s/d).

Lo significativo es que, a través del Libro Blanco, la Comisión Europea define los principios de su buena gobernanza (*good governance*) que detallamos a continuación:

- Apertura: una mayor transparencia del funcionamiento de las instituciones comunitarias, desarrollando una comunicación activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta, implementando un lenguaje accesible para el público en general.
- Participación: creando nuevos mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso decisorio de las instituciones comunitarias.
- Responsabilidad: cada institución deberá explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba.
- Eficacia: las medidas deberán ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros.
- Coherencia: las políticas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles.⁴

“...Además de estos principios, la propuesta de la Comisión Europea avanza sobre acciones concretas como: estructurar un diálogo con la sociedad civil, a través de un código de conducta para consultas populares; tomar en cuenta los saberes y experiencias prácticas de los actores regionales y/o locales en lo que se refiere a sistemas administrativos; establecer la confianza de la opinión pública sobre cómo se usan los saberes técnicos; creación de agencias europeas de regulación, etc...” (Ventura, 2004: 19).

Con todo esto, la Comisión Europea pretende reformar el concepto *good governance* de acuerdo a estos principios y contribuir al desarrollo de la teoría (Borzell, 2001) (Galán y Sanahuaja, 2001).

⁴ Para observar detenidamente las características del Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas: <http://www.europa.eu.int>

2.2 ELEMENTOS DE LA BUENA GOBERNANCIA

2.2.1 SOCIEDAD CIVIL

No es el objetivo de este trabajo realizar una revisión histórica del concepto de sociedad civil, ya que se le puede asignar diferentes significados; pero tomaremos elementos de las siguientes definiciones, al momento de utilizar este concepto a lo largo del estudio.

Según de la Vega, en su Diccionario Consultor Político, se entiende por sociedad civil, “...*el ámbito de las relaciones entre los individuos, entre las organizaciones y entre las clases sociales, que se desenvuelven al margen de las instituciones políticas. En la sociedad civil tienen lugar las relaciones de poder fácticos, a las que el Estado regula, en sus conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, etc. Con su poder político legitimado por aquella...*” (de la Vega, 1989: 318).

Por otro lado tomamos una definición que utiliza el Banco Mundial para referirse al término sociedad civil. Se refiere a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones de defensa de los consumidores, grupos de indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.⁵

2.2.2 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Es necesario aclarar al lector, que se diferencia el término “sociedad civil” del de “Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s)”, en que, éste último, dispone de una estructura reconocible de gestión. Los movimientos sociales serían parte de la sociedad civil; en concreto se trata de acciones colectivas de la sociedad civil que tienen una cierta continuidad temporal. Serían las ONG’s los movimientos que cuentan con una estructura de gestión, aquellos grupos de la sociedad civil cuyo propósito principal es la promoción de objetivos sociales y/o medioambientales (Teegan, 2004 en Martínez y Merino, 2005).

Para la Organización de Naciones Unidas (ONU), “...*las ONG’s son grupos voluntarios de ciudadanos, sin ánimo de lucro, organizados sea a nivel local, nacional o internacional. Motivados por una tarea y promovidos por individuos con un interés en común. Las ONG’s llevan a cabo una variedad de servicios y funciones humanitarias, presentan las preocupaciones de los ciudadanos a los gobiernos, observan el desarrollo de políticas y fomentan la participación política a nivel comunitario. Aportan análisis y*

⁵ Para mayor información:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0..contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

capacidad técnica, sirven como mecanismo de aviso anticipado y ayudan a controlar y ejecutar acuerdos internacionales. Algunos están organizados en torno a problemas específicos como, derechos humanos, medio ambiente o salud...” (Martinez y Merino, 2005: 8).

2.2.3 ACTORES NO GUBERNAMENTALES

La definición de *actores no gubernamentales*, sería según Lindblom: “...individuos y grupos privados, que no ostentan autoridad gubernamental y que buscan influenciar las políticas...” (Lindblom, 1980: 16). Desde otra concepción, Wilson (1990) incluye únicamente a los actores organizacionales que, pese a constituir una categoría fundamental dentro del conjunto de participantes en las políticas públicas, no es la única caracterización de actores no gubernamentales, donde, por ejemplo, también se encuentran expertos, líderes de opinión y otros participantes.

2.2.4 UTILIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS EN EL TRABAJO

A raíz de los elementos que extraemos desde las distintas definiciones de *sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, actores no gubernamentales, etc.* En este trabajo, cuando nos refiramos a los mismos, tomaremos como concepto general las definiciones que utilizan el Banco Mundial y la ONU, pero le agregaremos distintas caracterizaciones desde las restantes exposiciones que hemos citado. En definitiva se estará haciendo referencia a aquellos individuos y grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado (gobierno, administración pública, parlamento, partidos políticos, tribunales) que pueden ostentar un perfil lucrativo o no y que influyen o buscan influir de manera activa, corporativamente, o no, independientemente de los medios utilizados en los procesos de integración regional.

2.2.5 INCLUSIÓN - PARTICIPACIÓN

Para León Aulina (2005) participación es entendida como acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos. La consecución de tales objetivos supone la existencia de por lo menos cuatro motivaciones:

- Mejorar las posibilidades de acceso a bienes y servicios.
- Integrarse a determinados procesos en curso en una sociedad dada.
- Hallar oportunidades de concretar un proyecto de vida.
- Sentirse protagonistas y, en definitiva, reforzar la autoestima.

Botto (2002) explica que, por participación pueden interpretarse situaciones tan diversas, como la “participación sustantiva”, que alude a la influencia efectiva sobre las

decisiones, o la “participación adjetiva”, donde se procura el diálogo o el intercambio de información sobre decisiones ya tomadas y en procura de dar legitimidad pública a las acciones del gobierno. En términos de interlocutores, la participación puede canalizarse a través de consultas abiertas a la ciudadanía en general o de una “participación corporativa”, donde los canales de apertura quedan restringidos a los actores organizados y corporativos. En todos estos casos, la convocatoria, puede ser sistemática o esporádica, dependiendo del nivel y del grado de institucionalización de los canales de participación abiertos.

Se ha señalado (Jácome, 2000) (Serbín, 2003) que existen dos tendencias de participación: una de ellas, la participación desde adentro, fomentada por los gobiernos; y la participación desde afuera, promovida por las mismas organizaciones sociales en forma independiente y autónoma respecto a los procesos oficiales (gubernamentales).

En términos generales, la primera tendencia, está compuesta por aquellas organizaciones y redes sociales que están dispuestas a establecer diálogos y participar en consultas con los gobiernos en función de obtener, según Jácome, fundamentalmente dos objetivos: en primer lugar, fortalecer y profundizar la participación ciudadana con la finalidad de lograr que los intereses y las necesidades de los ciudadanos sean expresadas y, en el mejor de los casos, incorporadas. En segundo lugar, se busca lograr la inclusión de las temáticas sociales y políticas a las diferentes agendas de los procesos internacionales, debido a que éstos privilegian los aspectos comerciales y económicos (Jácome, 2003 en Serbin, 2003).

La segunda tendencia, la participación desde afuera, corresponde a que por un lado se adelantan iniciativas que rechazan a los procesos de integración y consideran que deben ser detenidos a través de la confrontación. A tal fin se elaboran propuestas, modelos y espacios alternativos.

Cuando hablemos de participación en este trabajo, estaremos hablando de esa participación de la sociedad civil, de forma sustantiva y adjetiva, una participación que se realiza desde adentro, desde los canales institucionalizados por la Zona de Libre Comercio de América del Norte y por el MERCOSUR, en base a los principios de información, consulta y cooperación.

2.2.6 TRANSPARENCIA

Según el documento preparatorio elaborado en el Ámbito del Proyecto de Cooperación entre la Secretaría del MERCOSUR y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo),⁶ la transparencia remite particularmente a la información, que se considera una condición *sine qua non* del ejercicio de las demás formas de participación. Según el documento, este concepto tiene cuatro elementos: el principio de la publicidad, las

⁶ Documento preparatorio elaborado en el Ámbito del Proyecto de Cooperación entre la Secretaría del MERCOSUR y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo): “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG). ESTUDIO V – CONVOCATORIAS 4 y 5. Montevideo, Uruguay. 26 de Noviembre de 2005.

condiciones de acceso a los documentos, las políticas de difusión de los bloques regionales; y los requisitos de legibilidad de la información provista.

2.2.7 ACCOUNTABILITY – RENDICIÓN DE CUENTAS

Para Schedler, “...*accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, a la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas...” (Schedler, s/d en Smulovitz, 2001: 3).

Desde el concepto principal de *accountability*, surge uno más específico que es el concepto de *accountability* social, “...un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de organizaciones, asociaciones y movimientos ciudadanos, así también como en acciones mediáticas. Las acciones de estos seres, tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos; y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto, por vías institucionales y como no institucionales...” (Smulovitz, 2001: 4).

2.2.8 UTILIZACIÓN DEL TERMINO GOOD GOVERNANCE (BUEN GOBIERNO, BUENA GOBERNANCIA) EN EL TRABAJO

De acuerdo a lo que hemos tomado desde los diferentes conceptos y teorías de *governance*, en este trabajo consideramos a la buena gobernancia, buen gobierno o *good governance*, como aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión (considerando actores relevantes tanto a los poderes públicos como a los actores no gubernamentales, que pueden contribuir al diseño, gestión e implementación de las políticas) En el ámbito regional, la *governance* consiste en reducir el peso de las tecnoburocracias negociadoras en los procesos de integración (ejecutivas o parlamentarias provenientes del Estado) a través de un mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos regionales y en los procesos de toma de decisiones.

En suma *good governance*, es un sistema que otorga legitimidad y eficacia a los procesos de integración regionales, en base a los siguientes principios:

▪ Transparencia: que remite a la información como concepto fundacional de las demás formas de participación y se cumple cuando se practican los siguientes elementos:

○ *Publicidad de la información*: cuando este principio está esbozado en todos los ordenamientos jurídicos, reglamentos internos y objetivos de los procesos de integración regional.

○ *Acceso libre a la información*: el proceso es efectivo si se procuran mecanismos y dispositivos que aseguren el acceso a documentos oficiales, actas, normas, etc. a la ciudadanía.

○ *Políticas de difusión*: los mecanismos institucionalizados por los bloques llevan adelante políticas de difusión de los principios de la organización, para promover el compromiso de la sociedad civil con el proceso.

○ *Legibilidad de la información provista*: información y documentos legibles, si no en su texto, al menos en la explicitación de sus implicancias sobre la agenda en cuestión.

▪ **Participación, inclusión**: para lograr que la sociedad civil tenga un papel importante en los procesos de toma de decisiones, para definir la agenda regional.

▪ **Rendición de cuentas (accountability)**: mediante el monitoreo y la consulta, la sociedad civil vela por el cumplimiento de los acuerdos (Ventura, 2004) (Ratton Sánchez, 2004).

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Los mecanismos de participación para actores no gubernamentales, difieren de acuerdo a los objetivos y estructuras institucionales de los bloques comerciales. Pero es necesario aclararle al lector que en este trabajo, cuando hagamos referencia a los mismos, diríamos que los mecanismos de participación en los procesos de integración regional suelen ser; instituciones creadas mediante Tratados o Protocolos: como Comités Consultivos, Comisiones, Foros, Grupos de Trabajo, etc.; o grupos *Ad Hoc*, Consultivos, Reuniones especializadas, etc. muchas veces con poder de decisión y otras veces no. Estos mecanismos incorporan a la sociedad civil en su estructura con el objetivo de brindar un espacio para que los intereses ciudadanos se expresen en el ámbito regional.

4. EL TLCAN Y LA PARTICIPACIÓN NO GUBERNAMENTAL

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de Norte América, firmaron el 17 de diciembre de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA), cuya entrada en vigor fue el 1º de enero de 1994.

Las partes del Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio⁷, se comprometieron a establecer una Zona de Libre Comercio⁸, en base a distintos objetivos:

- a. eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b. promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c. aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- d. proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e. crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f. establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.⁹

El TLCAN es un tratado internacional negociado exclusivamente por los gobiernos de sus países firmantes, por ello, muestra una estructura organizativa minimalista, ya que funciona de acuerdo a una coordinación intergubernamental por medio de monitoreo.

⁷ El artículo XXIV, establece las normas y procedimientos para la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Para mayor información consulte en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/10-24_s.htm

⁸ Zona de Libre Comercio – Free Trade Area: cuando dos o más países deciden abolir tarifas y restricciones para las importaciones entre sus países. Los países miembro mantienen sus Aranceles y Cuotas frente a terceros países. Para evitar que bienes de terceros países ingresen por el país miembro con menor arancel externo y luego sean vendidos en el resto del área, los bienes deberán ser acompañadas por Certificados de Origen que indiquen, en base a criterios preestablecidos, en qué país miembro del acuerdo ha sido fabricado el bien. Un análisis extenso sobre zonas de libre comercio lo puede encontrar en: Fernández, Néstor: “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales: Integración económica”. 2002.

⁹ Artículo 102. del TLCAN. Ver en http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP01.asp.

Esta zona de libre comercio estuvo guiada por un nuevo fenómeno, mientras los Estados (a través de sus Gobiernos) continuaban con el control de la agenda comercial, nuevas formas de participación consultiva sobre acuerdos de libre comercio se estaban gestando en la región. La sociedad civil de América del Norte comenzó a tener un papel predominante a la hora en que los Gobiernos discutían temas referentes a la liberalización comercial, otorgándole a los mismos, nuevas oportunidades para mejorar sus capacidades negociadoras (Macdonal y Schwartz 2002). Antes de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, en Norteamérica se produjo un fuerte e interesante debate sobre cuestiones medioambientales y laborales que no estaban presentes en las cláusulas del Tratado; pero esta vez con la presencia de distintos sectores de la sociedad civil de los Estados, que influyeron en la toma de decisión gubernamental.

4.2 EL DEBATE QUE MODIFICÓ AL TLCAN

Según Brooks y Fox (2002), el debate público entorno al TLCAN politizó el proceso de cambios económicos estructurales y rompió los límites entre los asuntos de política interna e internacional en los tres países firmantes del Tratado. Este debate le brindó un enfoque común a un amplio rango de actores no gubernamentales que desde principios de los años noventa empezó a influir en la arena política nacional, incluso traspasando las fronteras.

Los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales fueron los actores principales en la discusión del TLCAN, como expresan Macdonal y Schwartz: “...*en las tres Naciones firmantes del Tratado, el debate entre los partidos políticos ha estado fuertemente influenciado por las organizaciones no gubernamentales nacionales...*” (Macdonal y Schwartz, 2002: 141). Desde el principio existió, una negociación cerrada entre las organizaciones de intereses comerciales y los partidos políticos que gobernaban a los distintos países, ya que los últimos crearon mecanismos institucionales para trabajar mancomunadamente.¹⁰ El caso llamativo fue que mientras en Canadá y Estados Unidos, los gobiernos designaban a los representantes de las organizaciones para trabajar en los mecanismos de consulta conjuntamente con tecnócratas gubernamentales; en México, eran los sectores privados quienes tenían el derecho de elegir a sus responsables para ocuparse de entablar negociaciones con el Gobierno

Generalmente, estas organizaciones no gubernamentales con intereses comerciales estaban de acuerdo con el establecimiento de la zona de libre comercio, impulsados por las conversaciones que mantenían con sus gobiernos a través de los mecanismos abiertos de

¹⁰ En Canadá, aunque el Gobierno no cedió su poder en las negociaciones comerciales internacionales abrió canales para la participación y consulta de actores no gubernamentales. Por ejemplo: The International Trade Advisory Committee (ITAC) y la creación del Sectorial Advisory Groups on International Trade (SAGITs), espacios de consulta que agrupaban a distintos actores no gubernamentales provenientes de organizaciones con intereses comerciales. En Estados Unidos de América, también el Gobierno abrió un canal de consultas para sectores económicos: El Sectorial Advisory Committee (SACs) y el Advisory Council on Trade Negotiations (ACTN). En México, se creó por su parte la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Para más detalles, léase: Macdonal y Schwartz: *New Trading Blocs in the Americas*.

discusión y consulta;¹¹ logrando de acuerdo con Botto: “...incluir las cláusulas de protección a los derechos de propiedad intelectual, a las inversiones extranjeras, y de compras del sector público...” (Botto, 2001: 2).

Sin embargo, la resistencia por liberalizar el comercio, como señalan distintos autores (Macdonal y Schwartz 2002), (Brooks y Fox, 2000), (Botto, 2001), (Tussie, 2001); fue producida por los sindicatos (a excepción de la Central de Trabajadores Mexicanos, CTM), ya que estos no fueron invitados desde el comienzo a participar de las negociaciones. Las centrales sindicales de los tres países, aunque desde diferentes puntos de vista, como es el caso de Estados Unidos y Canadá, argüían que el acuerdo de libre comercio amenazaría las fuentes de trabajo y produciría un decaimiento de las condiciones laborales. El asunto de las centrales sindicales de México fue distinto, ya que el partido gobernante PRI (Partido Revolucionario Institucional), contaba con un amplio respaldo desde la Central de Trabajadores Mexicanos. Entonces el rechazo, por ejemplo, del Frente Auténtico de Trabajadores (FAT) se mezcló con intereses sectoriales, estos se resumían en principalmente, acabar con las prácticas corporativas del sindicalismo oficialista en el debate del Acuerdo de Libre Comercio.

Las organizaciones medioambientales y de derechos civiles, también formaron parte del debate en torno al establecimiento del TLCAN. Muchas de ellas se dividían en distintas posiciones a favor y en contra de liberalizar el comercio. Estas organizaciones no gubernamentales se asociaron en distintas redes y comenzaron a entablar diálogos con los sindicatos y los gobiernos. Tussie (2001) destaca que se formalizó una red importante de organizaciones no gubernamentales en los Estados Unidos para canalizar las demandas hacia el sector político. Como argumentan Macdonal y Schwartz (2002), era el Partido Demócrata de los Estados Unidos y el Gobierno por aquel entonces del presidente Bill Clinton, quienes estaban persuadidos por el ala ambientalista de su propio partido. Por lo tanto, desde el mismo Gobierno Demócrata, se comenzó a trabajar para incluir temas medioambientales en la agenda comercial, incrementando la participación de las organizaciones medioambientales, académicas, sectores civiles, etc. Estas prácticas tuvieron repercusiones significantes en los restantes países.

Entonces, señalan Botto y Tussie “...la presión de las organizaciones laborales y medioambientales, en su mayoría del norte, por defender y proteger sus propios estándares nacionales frente a la baja que la integración económica con México podía acarrear en los hechos, obligó a los Gobiernos a incluir temas, e instituciones que no habían sido previstas

¹¹ Por ejemplo en Canadá hubo un fuerte apoyo del Canadian Business Council on National Issues (BCNI) y por sobre todo del sector Manufacturero, representado por su asociación. Léase Doren, B and B. W. Tomlin (1991). Faith and Fear: The Trade Story. Toronto: Stoddart.

En Estados Unidos, la presión por el libre comercio fue una táctica del American Business Roundtable, con la suma de otros grupos de interés. Léase Dreiling, M.C (2000) “The Class Embeddedness of Corporate Political Action: Leadership in Defense of the NAFTA” Socials Problems.

En México, no se observó tanta euforia de parte de las organizaciones empresariales.

Léase David Brooks y Jonathan Fox en: TLCA diez años de diálogos transfronterizos. http://www.bilaterals.org/article.php3?_article=2369

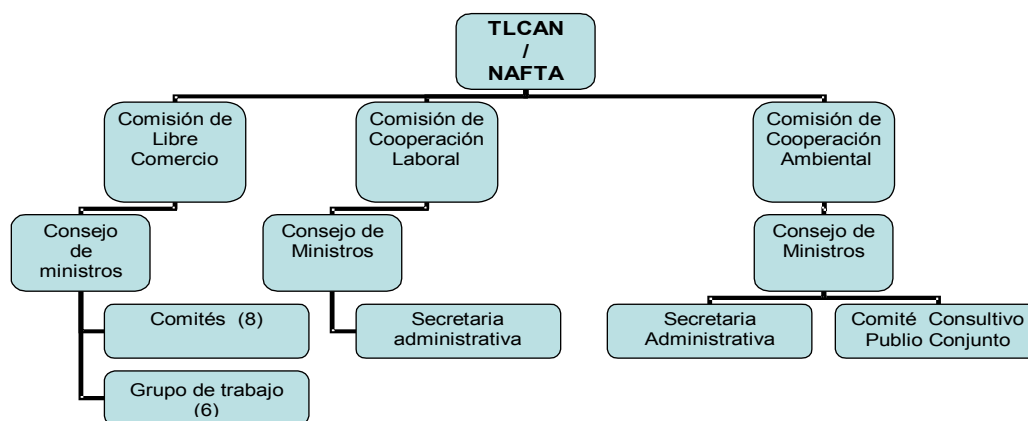
en su diseño inicial. Estas demandas encontraron eco en los legisladores estadounidenses quiénes a través del recurso institucional conocido con el nombre de fast track o vía rápida, presionaron al propio ejecutivo y por rebote a sus contrapartidas, logrando así ampliar la agenda inicialmente recortada a temas comerciales y financieros...” (Botto y Tussie, s/d: 5).

A raíz de estos acontecimientos y bajo los auspicios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993, se firman por un lado, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN); y por el otro, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). A este tipo de Acuerdos se los conoce comúnmente como “cláusulas sociales” en los acuerdos para liberalizar el comercio internacional:¹² tiene que ver con los derechos de los trabajadores (en lo que respecta a condiciones laborales, organización, protesta, etc.) y de los ciudadanos (con respecto a su medio ambiente), aunque no directamente para ellos mismos, sino en relación con el establecimiento del Área de Libre comercio de América del Norte.

El diagrama institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, quedó construido de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

Organigrama 1



Fuente: Botto, Mercedes (2005) “El mecanismo del TLCAN / NAFTA y del ALCA”. Presentación seminario Gobernabilidad Democrática en el MERCOSUR. “Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de integración regional”. Montevideo, Uruguay. Noviembre 2005.

¹² Para un análisis detallado sobre cláusulas sociales en los tratados para liberalizar el comercio internacional véase: Palencia Prado, “Condiciones necesarias para negociar una cláusula social” en: <http://www.laborrights.org/projects/globalecon/palencia.html>

4.3 INSTITUCIONES QUE PREVEEN LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL TLCAN

4.3.1 COMISIÓN DE LIBRE COMERCIO

Las partes establecieron la Comisión de Libre Comercio, que es integrada por representantes de cada país a nivel de Secretaria de Estado, o por las personas a quienes estos designen (artículo 2001.1 del TLCAN) La Comisión tiene por objeto entre otros, supervisar la puesta en práctica del Tratado, vigilar su desarrollo, resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a su interpretación o aplicación, etc.¹³

En lo que a participación de actores no gubernamentales respecta, la Comisión podrá establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, grupos de trabajo o expertos y solicitar la asesoría de personas y grupos sin vinculación gubernamental.¹⁴ Los grupos de personas y grupos sin vinculación no gubernamental, tienen derecho a voz, pero no derecho a voto.

4.3.2 ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMERICA DEL NORTE (ACLAN)

En primer lugar, tanto en lo relativo al contenido de la ley como a su aplicación, el enfoque en el Acuerdo es trinacional y no supranacional. El Acuerdo no coloca a los Gobiernos en una relación con respecto a un organismo internacional, sino más bien en una relación horizontal entre sí. Para ejemplificarlo, el Acuerdo crea la Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte. La Comisión está formada por un Consejo de Ministros integrado por los Ministros de Trabajo de los Estados Parte (siendo el organismo rector de la Comisión); éste crea Comités de Evaluadores Externos y Paneles Arbitrales. La Comisión asimismo está integrada por una Secretaría Trinacional que provee soporte técnico al Consejo de Ministros y a los Comités. La Comisión de Cooperación Laboral también trabaja en colaboración con las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN), creadas por cada Gobierno dentro de sus Ministerios de Trabajo para implementar el ACLAN en sus respectivos países.¹⁵

En segundo lugar, las Partes expresaron su deseo de usar la cooperación y la consulta mutua para garantizar la cabal aplicación del Acuerdo.¹⁶

En tercer lugar, la aplicación del ACLAN depende de las Partes mimas. Y un dato significativo a señalar: se brinda la posibilidad al público (en lo individual o colectivamente, ya sean sindicatos, empleadores u otros), de presentar a la consideración de las diversas Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) comunicaciones públicas sobre

¹³ Ver artículos 2001.1-1, 2 del TLCAN

¹⁴ Ver artículo 2001.1 –3 del TLCAN.

¹⁵ El texto del tratado completo se puede encontrar en: <http://www.naalc.org/spanish/agreement.shtml>

¹⁶ Artículo 20 del ACLAN

cuestiones relacionadas con la legislación laboral. Esto significa una importante concesión en la aplicación del Acuerdo que por lo demás se rige en el ámbito público o gubernamental.

4.3.2.1 INSTITUCIONALIZACION DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMERICA DEL NORTE. (ACLAN)

Organigrama 2



Fuente: Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. http://www.naalc.org/spanish/annex_1.shtml

La sociedad civil como observamos, se incluye solo a nivel local a través de las Oficinas Administrativas Nacionales, esto es: presentando demandas contra la no aplicación del tratado en alguno de los países firmantes. El proceso es diferente en cada país, pero generalmente tienen los siguientes puntos en común:

- a. Los peticionarios presentan comunicaciones públicas relativas a cuestiones laborales ocurridas en el territorio de otra de las Partes.
- b. La Oficina Administrativa Nacional determina si la comunicación pública cumple con sus requisitos solicitados.

c. De ser aceptada la denuncia, la OAN, inicia una revisión de la comunicación pública, lo que habitualmente incluye consultas con las OAN afectadas, así como otras formas de acopio de información.

d. La OAN presenta un informe público, que puede incluir, recomendaciones a su Secretario de Trabajo relativas a la solicitud de Consultas Ministeriales, así como cualquier otra acción para impulsar los fines del ACLAN.

En caso de que se realicen Consultas Ministeriales, se puede abrir un mecanismo para la participación de la sociedad civil, a través de la realización de Foros nacionales o internacionales en los cuales sindicatos, académicos, organizaciones no gubernamentales, empresarios y agentes gubernamentales, pueden tener el grado de observadores con derecho a voz, pero no con derecho a voto. Generalmente, estas organizaciones actúan como panelistas en los distintos Foros.

De acuerdo a las demandas públicas realizadas por la sociedad civil, desde la firma del Tratado hasta marzo de 2004, se ha trabajado sobre veintiocho demandas, y el tema excluyente fue la aplicación de uno de los objetivos principales del Tratado, “el libre derecho a organizarse”; en la mayoría de los casos, los denunciantes han sido los sindicatos.¹⁷

4.3.2.2 TRANSPARENCIA EN LOS ÁMBITOS DEL ACUERDO

En lo que respecta a las reuniones ministeriales trilaterales, todas ellas tienen estado público. Las resoluciones y procesos allí adoptados se observan en la página web del Acuerdo.¹⁸ Además de ello, se publican boletines informativos e informes anuales, en donde se observa el desarrollo de las reuniones de la Comisión del Acuerdo de Cooperación Laboral y del Secretariado.

Las denuncias públicas presentadas en las Oficinas Administrativas Nacionales también están disponibles en la página web del acuerdo.¹⁹ De igual manera, se presenta el proceso en que está la denuncia en cuestión. Si esta es rechazada, también se encontrará información disponible sobre su rechazo. De lo contrario, los siguientes pasos y acciones que se llevaron a cabo, si la denuncia fue aceptada y si se convoca a una Consulta Interministerial, posteriormente a Foros; la información del proceso y la resolución del mismo, también esta contemplada en la web. Este acceso a la información es considerado en las Oficinas Administrativas Nacionales, y en el Secretariado del Acuerdo. Este último,

¹⁷ Para mas detalle al respecto, vea el ANEXO I, en donde se presenta los temas tratados, los denunciantes y las respuestas.

¹⁸ Información disponible en: <http://www.naalc.org>

¹⁹ El ANEXO II muestra un ejemplo de presentación de demandas a la OAN de Estados Unidos, y como es el mecanismo de respuesta.

cuenta con una base de datos sobre investigaciones, documentos, etc. que está abierta al público en general, con previa solicitud.

4.3.2.3 PARTICIPACIÓN - INCLUSION

En relación con la participación en los procesos que brinda el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, es importante destacar, el acceso a la información que un ciudadano particular o de manera organizada puede tener para observar las directrices y normas que estos deberán seguir al momento de participar de distintos eventos propuestos por la Comisión. Pero en lo que respecta a deliberaciones de políticas, participación en el proceso de creación de agenda, control y posteriormente cumplimiento, el Acuerdo no brinda un sustento para la plena participación de la sociedad civil en su conjunto. Es por ello que identifican a esta institución, como una institución de accountability recortada, por la cual los miembros de la sociedad civil, no se comprometen en diferentes funciones como las anteriormente mencionadas, sino que tratan de establecer un mecanismo de control de los gobiernos nacionales a través de las denuncias por incumplimiento. (Botto, 2002)

Para describir los resultados, tomaremos el estudio que se efectuó desde la UCLA CENTER FOR LABOR RESEARCH AND EDUCATIONS en el año 2004; en dónde se analizó a través de entrevistas a grupos focales, los aspectos positivos y negativos de la participación de la sociedad civil, en el ACLAN.²⁰

Según el informe, el resultado positivo fue sobre todo, el denominado *sunshine effect*. El cual significa en la jerga, que se traen a la luz temas y actores ocultos en las negociaciones comerciales. Con respecto a lo aludido anteriormente, se organizaron talleres, foros, conferencias, paneles, etc. con participación de distintos sectores de la sociedad civil, sólo con derecho a voz.

Entre las carencias del Acuerdo, el informe indica que existe una escasez de procedimientos formales para la participación de la sociedad civil con derecho a voz y voto en los órganos del Acuerdo. Ya que éstos, son dirigidos por agentes gubernamentales. Por ende, los trabajadores, empresarios y organizaciones no gubernamentales no tienen presencia efectiva en el proceso de toma de decisión y control. Esto lleva a que se pierda el *sunshine effect* y a que estas organizaciones abandonen los procesos de denuncias públicas y el control de aplicación de normas en los distintos Estados.

²⁰ No es el objetivo de este trabajo hacer un desarrollo explícito del tema, sino presentar algunas conclusiones y resultados de otros estudios. Para más información al respecto, léase: "NAFTA'S Labor Side Agreement: Fading into Oblivion?" UCLA CENTER FOR LABOR RESEARCH AND EDUCATIONS, 2004. <http://www.labor.ucla.edu>

4.3.3 ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN)

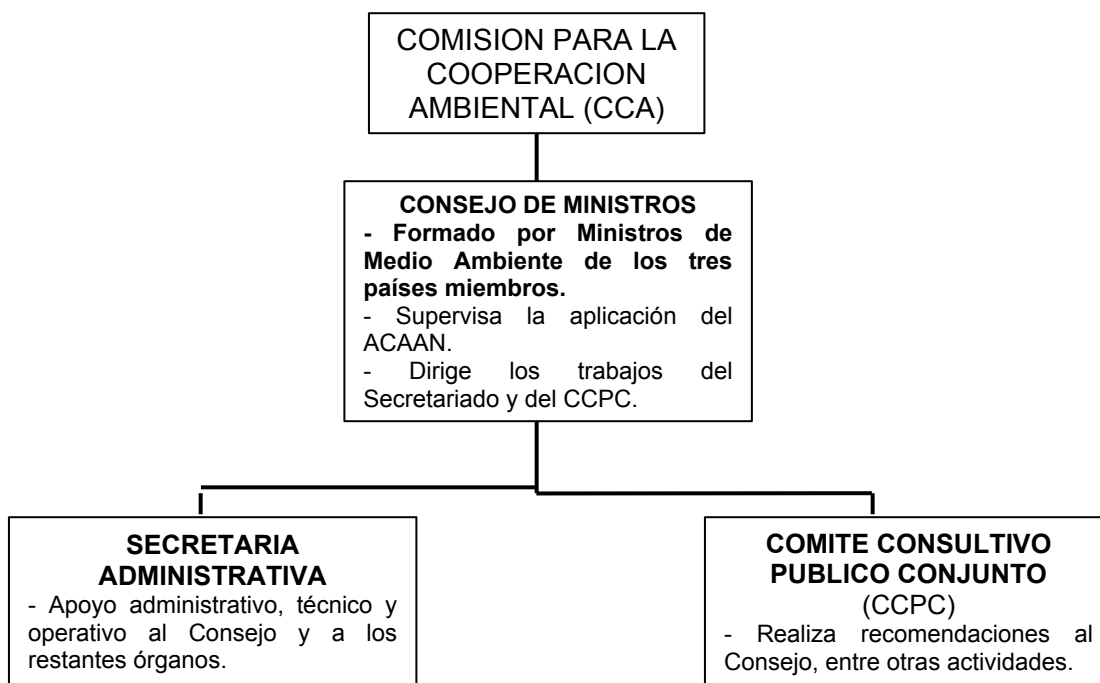
El ACAAN tiene distintos objetivos, entre otros: alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las partes, promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas, *promover la transparencia y la participación de la sociedad civil en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales, etc.*²¹

En términos del Acuerdo, Estados Unidos, Canadá y México, crearon la Comisión para la Cooperación Ambiental. El propósito de esta organización internacional es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

La Comisión para la Cooperación Ambiental está formada por un Consejo de Ministros que es el órgano directivo de la Comisión (puede crear Consejos Consultivos Nacionales y Consejos Consultivos Gubernamentales); un Secretariado (órgano técnico); y la novedad más importante, es que se incluye el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) que es el órgano en que está representada la sociedad civil.

4.3.3.1 INSTITUCIONALIZACION DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMERICA DEL NORTE. (ACAAN)

Organigrama 3



Fuente: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. <http://www.cec.org>

²¹ Puede encontrar el texto completo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en: http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/index.cfm?varlan=espanol

La sociedad civil ha sido reconocida explícitamente dentro de los objetivos del ACAAN. Destacamos la participación de la sociedad civil dentro del Consejo y la creación del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) como grupo ciudadano, no gubernamental, con representación equitativa de los tres países.

El Consejo de Ministros realiza reuniones anuales y en ellas ha abierto un espacio para escuchar las opiniones del público. La inclusión de la sociedad civil en las reuniones del Consejo se realiza una vez al año. Allí participan organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, académicos, sindicatos, empresarios, etc. No son siempre los mismos representantes de la sociedad civil los que participan, pero existen miembros que regularmente asisten a dichas reuniones. La interlocución en las reuniones es de carácter presencial. Cada organización presente, cuenta con tres minutos para realizar una propuesta y obtienen la respuesta de los Ministros del Consejo de inmediato. Como excepción a la regla y en caso de que alguna organización no pueda asistir, se puede enviar un informe por escrito cinco días antes de cada reunión. La participación de los actores no gubernamentales, es coordinada en estos mitines por el Comité Consultivo Público Conjunto.

El Consejo de la Comisión ha creado diez grupos de trabajo. El público no tiene acceso a esos grupos de trabajo, con excepción al grupo de Conservación de la Biodiversidad. Particularmente en este grupo, un representante del público de cada país es un miembro de pleno derecho. Estos grupos *ad hoc* (integrados por funcionarios gubernamentales) negocian el programa de trabajo y planes de acción de la Comisión; y las propuestas de recomendación del Consejo a las partes.

El Secretariado ha creado grupos asesores, comités directivos (*steering committees*), grupos directivos informales y comités *ad hoc*, en donde sí participan miembros de organizaciones no gubernamentales. Sus tareas normalmente consisten en orientar el desarrollo de proyectos e informes que éste órgano lleva a cabo conjuntamente con la puesta en marcha de talleres o simposios.

Como indicamos en el organigrama, el Comité Consultivo Público Conjunto, es uno de los tres órganos constituyentes de la CCA. El mismo está integrado por quince ciudadanos voluntarios designados por sus países, cinco por cada Estado (normalmente esta constituido por dos organizaciones no gubernamentales, dos del ámbito académico y un representante del ámbito empresarial), todos ellos tienen voz y voto en las recomendaciones hacia el Consejo y la Secretaría; el Comité se considera a sí mismo, un microcosmos de la ciudadanía de América del Norte, esto es: personas independientes que aportan su experiencia institucional y perspectivas culturales diversas.

El mandato del CCPC es asesorar al Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del ACAAN, así mismo el Comité asegura que las recomendaciones efectuadas al Consejo tomen en cuenta los puntos de vista de la ciudadanía de los tres países.

El CCPC se reúne cuatro veces al año con una convocatoria abierta al público en general, en diferentes sedes de los tres países,²² normalmente en forma coincidente con los eventos especiales de la Comisión para la Cooperación Ambiental, como fue el caso con los talleres para comprender los vínculos entre comercio y medio ambiente y demás simposios.²³ A estas reuniones, suele seguir una asamblea del CCPC en la que la ciudadanía tiene la oportunidad de centrar su atención en asuntos inmediatos bajo consideración de la Comisión. Además de lo expuesto, una de las reuniones de la CCPC, se realiza conjuntamente con la sesión ordinaria anual del Consejo de Ministros de la Comisión (como expresamos con anterioridad).

Desde 1994, el Comité ha emitido varias convocatorias para recibir comentarios ciudadanos sobre temas específicos y ha formulado importantes recomendaciones al Consejo y al Secretariado.²⁴

Además, el CCPC puede recibir una petición ciudadana, en la que cualquier ciudadano, organización, etc., pide que se investigue sobre el incumplimiento del Acuerdo en una de las partes.²⁵ Esto no lleva a sanciones, pero sí a la elaboración de un expediente de hechos que no incorpora ni dictamen, ni censura o recomendación, sino que buscan tener el efecto de “dar luz” (*sunshine effect*) sobre ciertos comportamientos de los Estados. Es un mecanismo para incorporar al público en la vigilancia del cumplimiento de la ley.

4.3.3.2 TRANSPARENCIA EN LOS ÁMBITOS DEL ACUERDO

La documentación de las reuniones del Consejo de Ministros (recopilación, participantes, agenda, evaluación, resultados, etc.), en los ámbitos de la Comisión para la Cooperación Ambiental, se puede encontrar textualmente en el sitio web de la Comisión,²⁶ al igual que su agenda de temas y propuestas a trabajar en dichas reuniones (esta información se puede visualizar con treinta días de antelación, para recibir propuestas de los ciudadanos y/o modificar la agenda).²⁷

²² El CCPC tiene un presupuesto asignado por el Consejo de Ministros de la Comisión para realizar las cuatro reuniones anuales. Muchas organizaciones pueden conseguir el financiamiento para participar, mientras que otras lo deben hacer por sus propios medios, porque el presupuesto del CCPC es limitado. Se puede concluir que el CCPC puede darle prioridad de financiamiento a aquellas organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresarios, académicos, etc. Que estén vinculados estrictamente a la agenda (temas) de la reunión.

²³ Esta información se puede encontrar en web site de la Comisión. <http://www.cec.org>

²⁴ El Anexo III muestra el borrador que el Comité Consultivo Público Conjunto, presentó a la ciudadanía de los tres países, para que esta, pueda dejar sus críticas y/o comentarios en la página web. Es una propuesta que presenta el Comité, para que la ciudadanía opine sobre la agenda que tomará la Comisión para la Cooperación Ambiental en el año 2006.

²⁵ En el anexo IV se puede observar un ejemplo de petición ciudadana.

²⁶ <http://www.cec.org>

²⁷ En el Anexo V tomamos una declaración realizada en Québec, Canadá el 22 de Junio de 2005; sobre la Reunión del Consejo que se realizó en la ciudad de Puebla, México en el 2004.

El Secretariado también ofrece distintas publicaciones con respecto a disímiles temas tratados: estudios, informes, legislación, etc. Además contiene una base de datos con diferentes temáticas; todo claramente visible en la página electrónica de la Comisión.

Por su parte el Comité Consultivo Público Conjunto, entrega también información sobre sus actividades, propuestas, estudios, actas de reuniones, recomendaciones al Consejo, directivas, etc. Disponibles en la página de internet de la Comisión. Además los ciudadanos pueden solicitar información sobre distintos temas a través de solicitudes personales.

Existe una distribución amplia de documentos para promover el compromiso de los Estados y del ciudadano (lo importante es que la difusión de la información se realiza en los tres idiomas: Español, Inglés y Francés) Asimismo percibimos la publicidad de los programas de trabajo y demás actividades.

4.3.3.3 PARTICIPACIÓN - INCLUSION

El ACAAN es un caso atípico, aquí se inauguró una nueva forma de intervención de la sociedad civil en un proceso intergubernamental que apunta al libre comercio. La ciudadanía participa de la agenda de las reuniones, de los objetivos de las mismas, asimismo, sigue con el monitoreo y el cumplimiento del tratado a través de la rendición de cuentas.

En cuanto a lo institucional, la novedad es la creación del Consejo Consultivo Público Conjunto, porque existe voluntad en crear una red trinacional e intersectorial de sectores interesados en temas ambientales y estos están representados allí. También hay que destacar que el Comité es un órgano que tiene autonomía financiera propia para realizar sus actividades.

La participación de la ciudadanía en la construcción de la agenda,²⁸ es uno de los resultados más importantes en cuanto a transparencia, credibilidad y *accountability* que muestra el Acuerdo. Aquí la ciudadanía de América del Norte, tiene una invitación abierta para colaborar con una sociedad sustentable en la región, asistiendo a las reuniones de la Comisión y del Comité, mediante propuestas, recomendaciones y peticiones.

Indiscutiblemente hay quienes manifiestan que la implementación del Acuerdo y la participación de la ciudadanía no ha llevado a mejorar los temas y zonas afectadas por la degradación del medio ambiente (Castro Rea, 2004) y que las disposiciones adoptadas han tenido un pequeño impacto en los Estados partes.

Pero igualmente sostienen que se han logrado revisar diferentes aspectos de legislaciones nacionales, apoyar diferentes programas para fomentar el cuidado del medio ambiente, llamar la atención al no cumplimiento de las normas, aumentar la cooperación y

²⁸ Recorra a un ejemplo de participación de la ciudadanía en el ANEXO III

el trabajo conjunto de actores no gubernamentales en la comisión, entre otros aspectos positivos. (Silván, 2004)

5. EL MERCOSUR Y LA PARTICIPACIÓN NO GUBERNAMENTAL

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Los Gobiernos de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción,²⁹ que crea el Mercado Común del Sur, MERCOSUR. El proyecto de integración más relevante en que se encuentran comprometidos estos países (Piñeiro Iñiguez, 2004) (Serbín, 2003).

Los Estados Parte del Tratado, en base a una serie de coincidencias (respecto al derecho internacional), buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo cual constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social (Moniz Bandeira, 2004).

Así, el objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los Estados Parte, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

El Tratado de Asunción ha sido negociado con un carácter intergubernamental entre los Estados, a raíz de ello esgrimen, el sistema institucional del MERCOSUR es típicamente intergubernamental. Significa que, al contrario de otros esquemas supranacionales como el de la Unión Europea, el Tratado de Asunción no contempla una sesión de soberanía legislativa o judicial por parte de los Estados miembros hacia el sistema institucional del MERCOSUR (Garnelo, 1998), (Bouzas, 2001).

El MERCOSUR institucional, se inaugura oficialmente luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994.³⁰ En este Protocolo, se comienza a vislumbrar un nuevo fenómeno en las relaciones de los Estados Sudamericanos. Empiezan a tomar relevancia distintos actores provenientes de la sociedad civil, que estaban relegados o ausentes por acciones de los gobiernos y/o por motus proprio, de las primeras negociaciones del MERCOSUR. Afirman que la incidencia en el debate de estos nuevos actores, ha contribuido a diseñar la estructura institucional del MERCOSUR que creó el Protocolo de Ouro Preto (Botto y Tussie, s/d) (Ventura, 2004) (Sánchez Rattón, 2004) (Wanderley, s/d).

²⁹ Léase el texto completo del Tratado en:

http://200.40.51.219/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_1/destacado1_es.doc

³⁰ En la reunión de Ouro Preto (Brasil), realizada en 1994, fue firmado el Protocolo de Ouro Preto (POP), que modificó parcialmente el Tratado de Asunción, y le otorgó al MERCOSUR personalidad jurídica internacional, definiendo su estructura institucional, que permaneció como intergubernamental.

Léase el texto completo del Tratado en

http://200.40.51.219/msweb/Documentos/Destacados/Destacado_2/destacado2_es.doc

5.2 EL DEBATE QUE MODIFICÓ AL MERCOSUR

Desde el primer momento Argentina y Brasil discutieron el proceso de integración como una negociación predominantemente política. El acercamiento entre Brasil y Argentina por medio de acuerdos y entendimientos en materia hídrica, comercial, balanza de pagos, cooperación tecnológica y sobre todo la desaparición de la hipótesis de conflicto que existía entre ambos, fue indicador de una creciente voluntad de cooperación y diseño de políticas comunes en la región.³¹

El modelo de integración concertado por Sarney y Alfonsín apuntaba a esa dirección, no sólo al privilegiar el sector de bienes de capital y la cooperación científica tecnológica para competir con los países desarrollados y en vías de desarrollo, sino también, para establecer normas, con el objetivo de resguardar el equilibrio y la simetría del desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países, evitando la especialización sectorial de sus sistemas productivos, así como los saldos negativos en sus cuentas de intercambio (Moniz Bandeira, 2004). El proceso de integración, gradual y flexible, mediante el cual la Argentina y el Brasil decidieron abrir, recíprocamente, sus economías, apuntaba por otro lado, a reducir impactos internos y costos elevados, al tiempo que posibilitaría la corrección de los rumbos y de los efectos negativos que pudiesen provocar.

Pese a todo, en la Argentina muchos empresarios reaccionaron contra la iniciativa de Alfonsín y Sarney, temiendo que sus productos fuesen a perder en la competencia con los de Brasil, cuya industria, aparte de tener costos de insumos y de fuerza laboral más bajos, se había vuelto más eficiente al producir a mayor escala y para el mercado exterior. Otros temían que la apertura hacia el Brasil terminase por profundizar la obra de ingeniería económica, social y política ejecutada por Martínez de Hoz, acentuando el retorno de la Argentina a la condición de exportador de insumos alimenticios e importador de manufacturas (Moniz Bandería, 2004).

También en el Brasil, los sectores más concentrados de la industria, los protagonistas del nacional desarrollismo, eran excepticistas a una alianza comercial con la Argentina por esos años, posición que fue cambiando, como veremos, en los primeros años de la década del 90 (Piñeiro Iñiguez, 2004).

En este período identificamos claramente a quiénes participaron en la formulación y en las negociaciones para conformar el Bloque: gobiernos y las tecnoburocracias. Estos actores actuaron muchas veces influidos por los grupos de interés (cámaras empresariales y sindicatos). Sobre todo en los momentos en que se acordaron los cronogramas de liberalización comercial y cuando se definieron los productos sensibles para el intercambio.

³¹ Como ejemplo de ello, tomamos la declaración de Iguazú el 29 de noviembre de 1985, entre los presidentes José Sarney (Brasil) y Raúl Alfonsín (Argentina) cuando inauguraban el puente internacional Tancredo Neves, sobre el Río Iguazú. Allí, como colorario de dichos entendimientos, se comprometieron a aumentar el poder político y la capacidad de negociación de ambos países institucionalizando el sistema de consulta bilateral.

Esta etapa, denominada de transición,³² tiene como protagonista casi excluyente dentro del MERCOSUR a la Subcomisión 11³³ (di Pietro, s/d). La Subcomisión estaba integrada por representantes de los empresarios, de los trabajadores y de los gobiernos. Su creación se debe mucho a la presión de los sectores sindicales que ya en 1986 se habían agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y que una vez firmado el Tratado de Asunción, insistieron en la necesidad de incorporar los temas sociales y laborales en la agenda de la integración.

Los resultados de ésta Subcomisión se concentraron en la identificación de un conjunto de estudios necesarios para elaborar un diagnóstico de la situación sociolaboral de los países miembros del MERCOSUR.

En el período pos Tratado de Asunción, se privilegió el crecimiento del flujo comercial antes que la planificación estratégica de un programa político-social y un diseño institucional. El crecimiento comercial no fue acompañado por una voluntad política fuerte orientada a fortalecer la integración social y cultural. Esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberación comercial, en las definiciones arancelarias y para-arancelarias, en las normativas técnicas de los productos, y en el diseño de un organigrama institucional de base (Bizzozero y Grandi, 1997).

El tema de la sociedad civil en el proceso de integración y la articulación de los actores y organizaciones con el Estado (participación desde adentro) ha comenzado a plantearse a mediados de los noventa. Para Bizzozero *“...el énfasis con que se ha presentado el tema en el plano de los marcos y propuestas conceptuales obedece al contexto de efectiva recomposición del Estado en los planos externo e interno, pero también a una modificación en las pautas y criterios esbozados por la cooperación internacional y también por los bancos internacionales de desarrollo...”* (Bizzozero, 2003; en Serbín, 2003: 54).

Desde la firma del Tratado de Asunción advertimos que la participación no gubernamental se canalizó preferentemente hacia sectores corporativos; conforme a Piñeiro Iñiguez *“...los mas interesados fueron aquellos agentes económicos que por sus estructuras y dimensiones podían obtener réditos de inmediato del traspaso de las fronteras. Las empresas transnacionales advirtieron las posibilidades y las aprovecharon,*

³² Término técnico que, para un Acuerdo de Integración, representa el tiempo que media entre la entrada en vigencia y el plazo (sí fue establecido) fijado para la consecución de los objetivos. Para el MERCOSUR: la firma del Tratado de Asunción fue el 26/03/91, entró en vigencia el 29/11/91 y finalizó el 31/12/94, abriéndose en esa fecha una nueva etapa.

³³ El MERCOSUR en sus comienzos, se institucionalizó a través de Subcomisiones, dentro de las cuales, estaba la Subcomisión 11 (referida a temas laborales) para un análisis de la Subcomisión 11: di Pietro Paolo, José: “La Dimensión social del MERCOSUR. Recorrido institucional y perspectivas”. FLACSO Buenos Aires.

*incluyendo complementaciones productivas intra-empresariales...*³⁴ (Piñeiro Iñiguez, 2004: 159).

El sector empresarial estaba dividido en cuanto al MERCOSUR (Botto, 2002) por una parte, como mencionamos en el párrafo anterior, las empresas transnacionales que consideraban al MERCOSUR como la plataforma inicial desde donde acceder y conquistar nuevos mercados. Por la otra, el sector de las pequeñas y medianas empresas y el sector de las empresas nacionales, que no se complementaban con sus pares de los países vecinos, sino competían entre sí.

Los gobiernos hasta ese momento no habían construido mecanismos para incluir a esta clase de actores no gubernamentales en las conversaciones, pero cada uno trataba de tener un mayor protagonismo en la escena política y comercial de la integración. Mientras algunos se constituían en redes transnacionales, otros (los sectores con menos poderío económico) participaban por medio de lobby sobre los funcionarios nacionales en reclamos de políticas proteccionistas para el propio sector. No obstante ello, esta presión ha sido significativa en la agenda negociadora, porque los Estados tomaron medidas en contra de la liberalización del comercio (Wanderley, s/d).

El sector sindical fue quien apoyó el proceso del MERCOSUR participando desde la Subcomisión 11. Ellos pensaban que el MERCOSUR le podía ofrecer la oportunidad de aumentar los estándares laborales a los trabajadores de la región.³⁵ Para presionar sobre las negociaciones, las centrales sindicales acordaron actuar de manera coordinada desde la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) que agrupó inicialmente a las centrales obreras a ella afiliadas, más tarde fue incorporando a otras centrales sindicales de distinta ideología (Botto, 2002).

Las organizaciones no gubernamentales de carácter medio ambiental, derechos humanos; las universidades y distintos estratos de la ciudadanía, no tenían casi presencia en la discusión del MERCOSUR, pero se evidenció un creciente protagonismo de nombrados sectores en los debates sobre el proceso de integración.³⁶

De acuerdo a las demandas y como reiteradamente hemos mencionada, en el MERCOSUR, al igual que en el TLCAN, se brindó respuestas desde los gobiernos hacia

³⁴ El Programa de liberación del comercio firmado junto con el Tratado de Asunción se constituyó en el elemento central de la evolución del proceso de integración. El incremento del intercambio comercial en el MERCOSUR reflejó una dinámica desconocida para la integración en América Latina. Tal dinamismo se fundamentó en tres factores: a) estrategias unilaterales de apertura comercial; b) cumplimiento del cronograma de desgravación arancelaria; c) expansión de las inversiones transnacionales impulsadas por la generación del mercado ampliado.

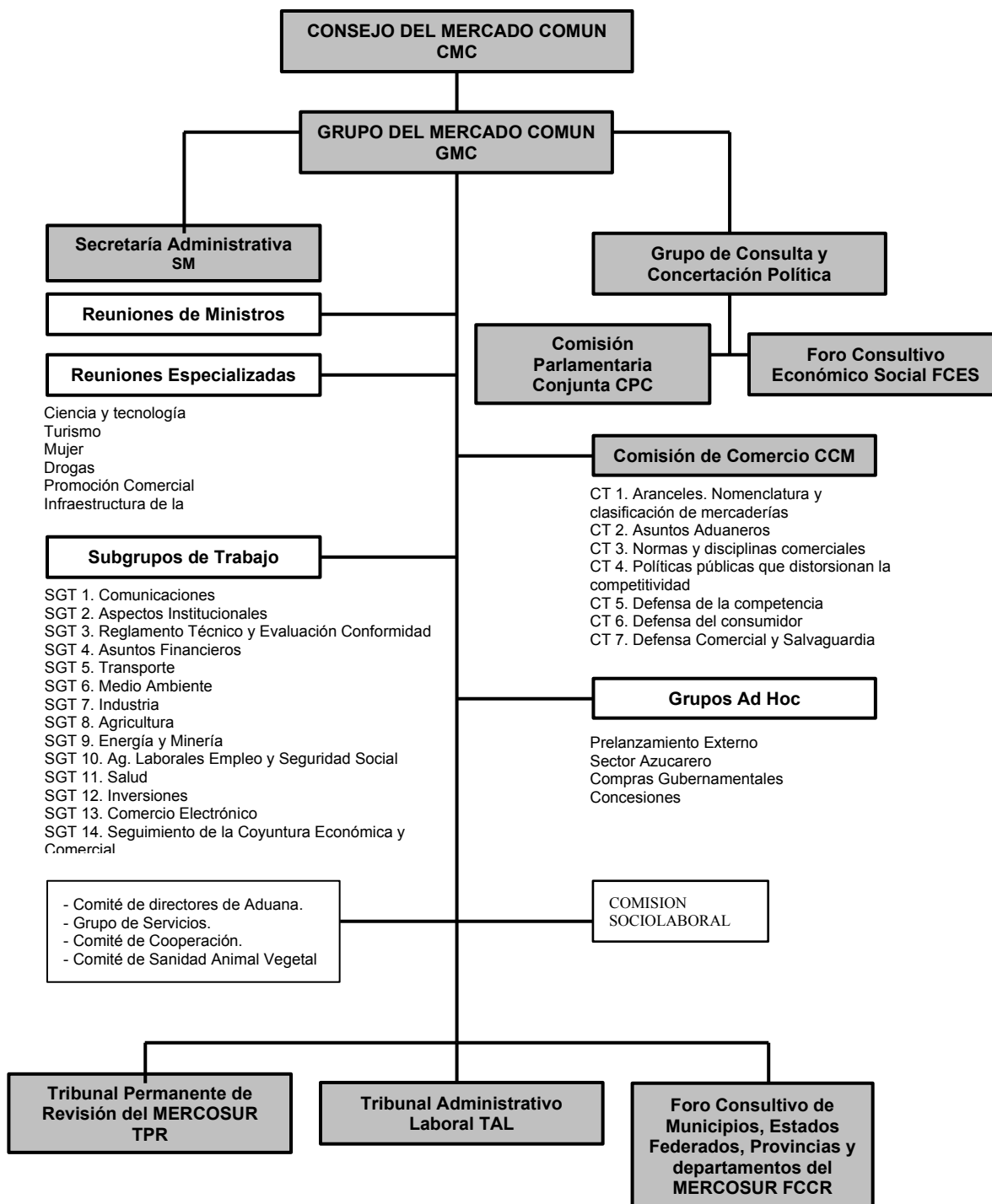
³⁵ Para un análisis exhaustivo de la participación del sector empresarial, Lea: Portella, Silvia (s/d) "El MERCOSUR, desde sus organizaciones sociales e instituciones." Revista Democracia, Gobernanza en el MERCOSUR N° 20 Buenos Aires.

³⁶ Estas organizaciones comenzaron a discutir el MERCOSUR, a través de seminarios, conferencias, proyectos, etc. Y asociándose con organizaciones de intereses similares en los distintos países firmantes pero de carácter meramente informal.

los actores de la sociedad civil (Caetano, 2004) (Botto y Tussie, s/d) (Serbín, 2003). Estas respuestas fueron de carácter institucional. En el caso del MERCOSUR, el Protocolo de Ouro Preto, reconoce como interlocutores a diversos sectores de la sociedad civil, creando el Foro Consultivo Económico y Social, la Comisión Parlamentaria Conjunta, entre otros mecanismos de participación. A su vez, se reestructuran las Subcomisiones de Trabajo que el Tratado de Asunción había creado; entonces la Subcomisión número 11 pasa a llamarse Sub Grupo 10, con el nombre de “Relaciones laborales, empleo y seguridad social”, éste creó más tarde “La declaración Sociolaboral del MERCOSUR” (di Pietro, s/d). También se sucedieron importantes protocolos adicionales,³⁷ en los cuales se introdujeron nuevos órganos dentro del MERCOSUR. De esta forma la institucionalidad del MERCOSUR quedó diseñado de esta manera:

³⁷ Léase por ejemplo: Protocolo Olivos.
http://200.40.51.219/msweb/Documentos/Destacados/Destacados_5/destacados5_es.doc

ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR
Organigrama 4



Fuente: Elaboración Propia. <http://www.mercosur.org.uy>

5.3 INSTITUCIONES QUE PREVEEN LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR

Teniendo en cuenta la estructura institucional definida por el Protocolo de Ouro Preto (POP); y tomando el trabajo elaborado por el Sector de Asesoría Técnica, de la Secretaría del MERCOSUR,³⁸ diríamos que, la participación de la sociedad en el MERCOSUR podría operar en tres planos distintos:

1. Político: a través del Consejo del Mercado Común (CMC), en particular por intermedio del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP); de las Reuniones de Ministros y de las Reuniones Especializadas; de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y del Foro Consultivo Económico Social (FCES).

2. Ejecutivo: a través del Grupo del Mercado Común (GMC)

3. Técnico: a través de los Subgrupos de Trabajo (SGTs) del GMC; de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) y de sus Comités Técnicos (CTs); de los foros técnicos de las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas, y de la Secretaría del MERCOSUR.

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

Para una mejor interpretación en cuanto a las definiciones de actores de la sociedad civil que brindaron los órganos del MERCOSUR, continuaremos con el análisis desarrollado por el Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR; que realiza un estudio sobre las definiciones conceptuales que plasmaron los órganos sobre los sectores que componen la sociedad civil.

El Programa de Trabajo del MERCOSUR para 2004-2006³⁹ (Decisión CMC N° 26/03), en su ítem 2.1 (“Participación de la Sociedad Civil”), define como objetivo del bloque “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil”. Sin embargo, en las normas del MERCOSUR anteriores al Programa de Trabajo 2004-2006 se hacían referencia a otras expresiones:

³⁸ Este documento preparatorio fue elaborado en el Ámbito del Proyecto de Cooperación entre la Secretaría del MERCOSUR y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo): “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG). ESTUDIO V – CONVOCATORIAS 4 y 5. Montevideo, Uruguay. 26 de Noviembre de 2005.

³⁹ Sobre el “Programa de Trabajo 2004/2006” vea: http://200.40.51.219/msweb/Documentos/Publicados/Acta/003686450_GMC_2004_ACTA01_es.pdf

▪En 1991, 1994 y 1996, *sector privado*: según el artículo 29 del reglamento del GMC,⁴⁰ es aquel que tienen interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo. También se hace mención al sector privado en el Artículo 14 del Tratado de Asunción; en los artículos 26 y siguientes del Reglamento Interno del GMC; en el artículo 16 del Reglamento de la CCM;⁴¹ y en el artículo 3º del FCES.

▪En 1991 y 2002, *particulares*: personas físicas y jurídicas que tengan un interés por defender en el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR (artículo 25 del Protocolo de Brasilia⁴² y artículo 40 del Protocolo de Olivos). Según Rattón Sánchez “...este término no revela mucha presión, ya que la solicitud de una consulta puede ser realizada por personas físicas y/o jurídicas, de naturaleza pública o privada, individual o colectivamente...” (Rattón Sánchez, 2004: 12).

▪En 1994 y 1996, *sectores económicos y sociales*: artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto; artículo 1º del Reglamento Interno del FCES.

▪En 1996, *grupos sectoriales*: empresarios, trabajadores y demás sectores económicos y sociales; artículo 12.2 del reglamento Interno del FCES.⁴³

5.3.1 EL FORO CONSULTIVO ECONOMICO SOCIAL DEL MERCOSUR (FCES)

El Foro Consultivo Económico Social, tiene según su reglamento interno, entre otros objetivos: realizar recomendaciones sobre cuestiones referidas al MERCOSUR, sobre relaciones con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración; cooperar activamente para promover el progreso económico y social; contribuir a una mayor participación de la sociedad al proceso de integración; etc.

El Protocolo de Ouro Preto, señala que el Foro Consultivo Económico Social, estará compuesto por igual número de representantes por Estado Parte (artículo 28 del Protocolo), la necesidad de homologación del Reglamento interno por el Grupo del Mercado Común (art. 29) y que el valor jurídico de las recomendaciones que realice al Grupo del Mercado Común tendrán valor consultivo.

Tal Foro representa a los sectores económicos y sociales de cada uno de los Estados miembros (artículo 28 del Protocolo). En cuanto a la composición y funcionamiento, el Foro está integrado por las Secciones Nacionales de cada Estado Parte, las cuales, tienen autonomía para definir de acuerdo con sus propias peculiaridades internas los sectores

⁴⁰ Reglamento del GMC, para mayor información viste:

<http://www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/decisiones/1991/04-91.htm>

⁴¹ Reglamento del CCM: <http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>

⁴² Protocolo de Brasilia. http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/brasil/pbrasil_s.asp

⁴³ Reglamento interno del FCES:

http://www.observatorio-mercosur.org.uy/portal/descargas/normativa_mercosur/Resolucion_GMC_68_96.pdf

sociales y económicos que las componen. Sin embargo, el mismo reglamento exige que las Organizaciones que representan a dichos sectores privados, sean las más representativas y de ámbito nacional. Conforme a la composición prevista por el Protocolo de Ouro Preto, el Foro es el único mecanismo resguardado para la participación directa y exclusiva de otros actores que no sean aquellos que provienen de la burocracia estatal (Ratton Sánchez, 2004).

La participación en el Foro, está limitada a treinta y seis representantes de los sectores económicos y sociales, siendo reservada un número de nueve miembros para cada Estado parte.

Desde el comienzo en las actividades del FCES, fueron identificados como representantes de los sectores económicos y sociales predominantes: representantes de asociaciones empresarias de carácter nacional (industrial y agrícola) y las centrales sindicales. La participación en el FCES se configuró inicialmente, según la tabla siguiente:

Tabla 1

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
EMPRESARIOS	CAC, SRA, UIA ⁴⁴	CNA, CNI, CNC, CNT ⁴⁵	ARP, UIP, Feprinco, CNCS, CIP ⁴⁶	Consumem ⁴⁷
TRABAJADORES	CGT ⁴⁸	CUT, CGT, FS ⁴⁹	CUT, CNT, CPT ⁵⁰	PIT, CNT ⁵¹
OTROS	Adelco ⁵²	IDEC ⁵³	Conpacoop ⁵⁴	

Fuente: documento preparatorio elaborado en el Ámbito del Proyecto de Cooperación entre la Secretaría del MERCOSUR y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo): “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG). ESTUDIO V – CONVOCATORIAS 4 y 5. Montevideo, Uruguay. 26 de Noviembre de 2005.

Como causa de las negociaciones intrabloque y las reuniones periódicas del FCES, otros actores de carácter no estatal comenzaron a tener interés en participar del Foro. Esa demanda en participar, tenía un sustento jurídico en el Reglamento del Foro que indicaba con derecho a participar a los sectores económicos y sociales y le otorgaba el derecho a las

⁴⁴ **CAC**: Cámara Argentina de Comercio. **SRA**: Sociedad Rural Argentina. **UIA**: Unión Industrial Argentina.

⁴⁵ **CNA**: Confederación Nacional de Agricultura. **CNI**: Confederación Nacional de la Industria. **CNC**: Confederación Nacional del Comercio. **CNT**: Confederación Nacional del Transporte.

⁴⁶ **ARP**: Asociación Rural de Paraguay. **UIP**: Unión Industrial Paraguaya. **Feprinco**: Federación de la Producción Industria y Comercio. **CNCS**: Cámara Nacional del Comercio y la Industria, **CIP**: Centro de Importadores del Paraguay.

⁴⁷ **Consumem**: Consejo Superior de Trabajadores

⁴⁸ **CGT**: Confederación General del Trabajo.

⁴⁹ **CUT**: Central Única de Trabajadores. **CGT**: Confederación General del Trabajo. **FS**: Fuerza Sindical.

⁵⁰ **CUT**: Central Unitaria de Trabajadores. **CNT**: Confederación de Trabajadores. **CPT**: Confederación Paraguaya de Trabajadores.

⁵¹ **PIT-CNT**: Confederación Nacional de Trabajadores.

⁵² **ADELCO**. Asociación del Consumidor

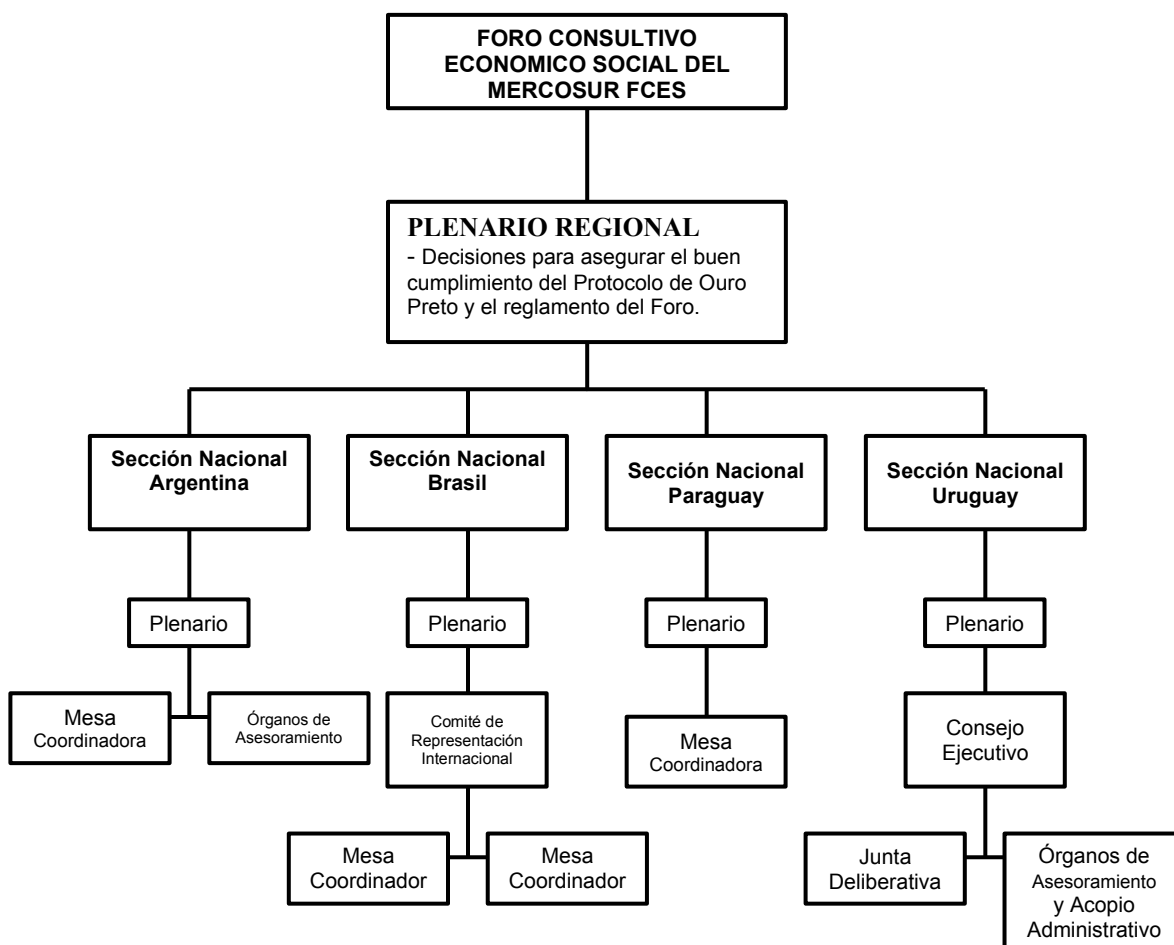
⁵³ **IDEC**: Instituto Brasileiro en Defensa de los Consumidores

⁵⁴ **CONPACOOP**: Confederación Paraguaya de Cooperativas.

Secciones Nacionales de los Estados parte a realizar la elección correspondiente, siempre que estos sectores sean los más representativos posibles y que haya paridad en la representación particularmente de trabajadores y empresarios. Pero por más que se integrara diversas organizaciones a lo largo del tiempo, este modelo de participación sigue teniendo la característica de ser un modelo de participación corporativo.

Las Secciones Nacionales del FCES definieron su reglamento interno y su composición; estos reglamentos fueron adjuntados al Foro Consultivo Económico y Social.

Organigrama 5



Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de Rattón Sánchez, Michelle. "Puntos críticos de la participación de la Sociedad Civil en el MERCOSUR". Fundación Getulio Vargas (2004)

El Plenario del Foro es la instancia superior quien adopta las recomendaciones y resuelve sobre la realización de estudios, consultas, seminarios y relaciones institucionales.

Los reglamentos de las Secciones Nacionales del Foro no presentan criterios uniformes para la selección de actores nacionales aptos para participar en los mecanismos del MERCOSUR, ni la misma aplicación de instrumentos similares para el proceso de toma de decisión.

Anualmente el Foro se reúne por lo menos cuatro veces al año en donde disponga la Mesa Coordinadora de la Sección Nacional que actúa como Coordinador del Foro (generalmente, de acuerdo a la Presidencia pro-témpore que ejercen los países del MERCOSUR por un período de seis meses); en caso de acuerdo, puede reunirse en más de cuatro oportunidades. La toma de decisiones en el FCES se da por la regla del consenso. El organismo no cuenta con autonomía financiera, ni mucho menos de un presupuesto otorgado por los órganos rectores del MERCOSUR, cada integrante de las secciones nacionales debe financiar la participación de sus representantes en diversas actividades que realiza el FCES.

5.3.1.1 TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DEL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL

Como dato importante, en primer lugar, el Tratado de Asunción y en segundo lugar el Protocolo de Ouro Preto, no tienen como principio de la integración, el acceso público a la información sobre los actos y decisiones gubernamentales, esto se traslada a todos los órganos del MERCOSUR. Quién cuenta con la información de documentos principales e importantes según el criterio del MERCOSUR, es la Secretaría Administrativa.⁵⁵

Teniendo en cuenta que el FCES es un órgano sin presupuesto, es muy difícil que se publiquen los resultados de todas sus reuniones. El no contar con un sitio web donde almacenar documentos, datos, archivos, etc., complica el acceso del público en general.

Podemos encontrar, en casos aislados, algún documento sobre distintas reuniones del FCES en particular. Por ejemplo si algún participante del Foro de manera individual (un sindicato, una cooperativa, etc.) publica los resultados de la reunión, los temas tratados, los participantes, etc.⁵⁶

Las recomendaciones que realiza el FCES al Grupo del Mercado Común, pueden llegar a encontrarse aisladamente, en el sitio de internet oficial de la Secretaría del MERCOSUR o en el Boletín Oficial del MERCOSUR.

5.3.1.2 PARTICIPACIÓN - INCLUSION

El FCES es un órgano cerrado, en primer lugar la participación de la sociedad civil está restringida a la elección de cada Sección Nacional, el acceso a la información es

⁵⁵ Para mayor información: <http://www.mercosur.org.uy>

⁵⁶ Un ejemplo de ello, se puede encontrar visitando el sitio: <http://www.neticoop.org.uy/documentos/FCESmarzo02/> Aquí un integrante del FCES, es quien publica los resultados de una reunión en particular.

relativamente nulo, por no decir totalmente; y el proceso de toma de decisión también se encuentra absolutamente hermético para el resto de los actores de la sociedad civil. Por lo tanto, este modelo de participación de la sociedad civil, es un modelo corporativo y restringido.

Los diferentes criterios que toman las Secciones Nacionales para la elección de los actores que las representarán, también se realiza mediante un proceso que deja muchas dudas en cuanto a niveles de transparencia. Obviamente esto está acompañado por una definición propia del Protocolo de Ouro Preto y del Reglamento Interno del FCES, en cuanto a los actores que deben participar del Foro (sectores “económicos y sociales”); de allí la existencia de criterios disímiles para la elección que realiza cada Sección Nacional del FCES. Según Rattón Sánchez: “...*el criterio de representatividad nacional a partir del recorte elaborado por cada Sección Nacional puede favorecer a una elitización de los representantes, no siendo suficientemente flexible para el reconocimiento de nuevos actores con intereses en participar del proceso de decisión regional...*” (Rattón Sánchez, 2004: 14-15).

El Foro se creó gracias a la presión que mantuvieron diferentes actores para comprometerse con el proceso, aunque en su camino recorrido se pueden encontrar más elementos negativos que positivos en cuanto a resultados de participación y transparencia.

Uno de los resultados positivos que le atribuyen al Foro, es que de acuerdo a su composición por Secciones Nacionales, los Estados transparentaron su forma de hacer política exterior. Ya que siempre existieron las presiones que le llegaban a los gobiernos desde distintas fracciones de la sociedad. Lo que se ha promovido mediante el Foro es vincularlos de manera formal (aunque sea de carácter declarativo) al proceso de integración.

Bizzozero sostiene que: “...*el Foro tuvo desde los inicios dos temas de operatividad funcional a resolver. En primer lugar, la definición de los sectores representativos de las respectivas sociedades nacionales, lo que planteó problemas específicos con otros sectores que no integraban las centrales sindicales o empresariales (profesionales, cooperativas, ONG’s, Universidad, entre otros). En segundo lugar, la articulación con los órganos con capacidad decisoria a los efectos de poder establecer una lógica interactiva positiva que posibilite un intercambio y consultas frente a temas de interés común...*” (Bizzózero, 2003 en Serbín, 2003: 95).

En cuanto a la incorporación de otras entidades al Foro que representaban alternativas a la de la producción y el trabajo, la cuestión fue muy discutida en oportunidad de acordar términos del Reglamento Interno (primer problema según Bizzozero). La posición sostenida por sindicatos de trabajadores y empresarios se centraba en reconocer que la representatividad de los sectores económicos y sociales no se agotaba en estas dirigencias, pero a la vez advertían que la cantidad y diversificación de los otros sectores hacía difícil identificar a los grupos más representativos y fijar correspondencias entre asociaciones análogas de los cuatro países del MERCOSUR (Montesquín, 2005). Esto trajo resultados positivos en tanto y en cuanto se amplió la participación a cooperativas y organizaciones de derechos de los consumidores. Pero no se ha logrado resolver todavía, si

pueden participar diversos sectores de la sociedad civil como por ejemplo, universidades, ong's medioambientales, de derechos humanos, colegio de profesionales, etc.

En diversas reuniones del Plenario del Foro, hay intereses puntuales que se discuten (de acuerdo a lo que presenta cada sector) y no se discuten intereses globales que incluyan a todos los sectores de la sociedad (Wanderley, s/d).

La falta de recursos financieros y humanos para acompañar las reuniones del FCES y dotarlas del carácter técnico y administrativo, es un problema a resolver; así como también es muy complicado rastrear las recomendaciones que el Foro realiza al Grupo del Mercado Común y poder discernir si se llevan a la práctica o no (proceso de *accountability* –responsabilidad y control en el proceso de toma de decisión y seguimiento- realizado por la sociedad civil). Y por sobre todas las cosas, existe una ambigüedad cuando los participantes del Foro piensan si es beneficio para los distintos sectores participar de este órgano o hacerlo mediante el tradicional lobby que, según varios, los ha llevado a mayores resultados (Sánchez Ratton, 2004) (Bizzozero y Grandi, 1997) (Caetano, 2004).

Vale la pena hacer mención a la falta de capacidad que tiene el Foro por crear una agenda propia que no esté vinculada totalmente a la agenda exterior del MERCOSUR. Para Bizzozero, *“...En otras palabras, las agendas están vinculadas con los cronogramas (sean los del mismo MERCOSUR o de las relaciones externas), por lo que el Foro y en particular los sectores empresariales y sindicales están acotados por su perspectiva sectorial. Ello lleva a que en el momento actual, los principales puntos de reflexión tengan relación con las relaciones externas...”* (Bizzozero, 2003 en Serbín, 2003: 94).

5.3.2 LA COMISIÓN SOCIOLABORAL REGIONAL DEL MERCOSUR

El Sub Grupo de Trabajo 10 (que opera y responde al Grupo del Mercado Común), ha prolongado a la Subcomisión del Trabajo Número 11. En 1998, dentro del Subgrupo y por la actuación de sus miembros, se estableció la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”; que sería, a juzgar por di Pietro *“...el reconocimiento conjunto (en carácter declarativo) del mínimo de los derechos que asisten a los trabajadores en las nuevas realidades configuradas por el proceso de integración y la mundialización de la economía...”* (di Pietro, s/d: 3). Además de la Declaración, el subgrupo, estableció un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional (que cumple con el estudio presente y prospectivos de los temas laborales); y un Tratado Multilateral de Seguridad Social, que coordina la seguridad en el trabajo (Grandi, 1998).

Para velar por el cumplimiento de los objetivos de la Declaración Sociolaboral, el Subgrupo de Trabajo 10, creó la Comisión Sociolaboral Regional del MERCOSUR. La Comisión es un órgano tripartito auxiliar del Grupo del Mercado Común, con carácter promocional y no sancionatorio. La Declaración no podrá utilizarse ni mencionarse para fines que no estén en ella previstos, vedada en particular por su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

La Comisión está compuesta por doce miembros a razón de tres por cada Estado parte del MERCOSUR, los que deben representar a los sectores gubernamental, empleador y trabajador. Los miembros gubernamentales serán elegidos por sus propios gobiernos, y los miembros representantes de empleadores y trabajadores son elegidos por sus organizaciones, siempre y cuando estas sean las más representativas e importantes del país.⁵⁷

5.3.2.1 TRANSPARENCIA. EN EL ÁMBITO DE LA COMISION SOCIOLABORAL REGIONAL DEL MERCOSUR

En temas de acceso a la información la Comisión Sociolaboral no es una excepción en la esfera del MERCOSUR. Recién en el año 2005 encontramos acceso a un sitio web oficial,⁵⁸ en donde se localizan algunas recomendaciones que realizó la Comisión al Grupo del Mercado Común; podemos ver la Declaración Sociolaboral, las distintas actividades que se desarrollarán, etc. Es un sitio que está en etapa de construcción. Es por ello que, encontramos falencias y restricciones al buscar información confiable sobre las actividades y demás de la Comisión.

Con el sólo hecho de no contar con información completa de las actividades, recomendaciones, documentos, informes, etc. de la Comisión; y al existir una representación cerrada en el órgano, los pasos hacia la transparencia son casi (para no decir del todo) nulos, a pesar de que actúen algunos representantes de la sociedad civil. En la Comisión se sigue con la adopción de toma de decisiones por la regla del consenso; es un órgano que no tiene presupuesto financiero, y necesita de la coordinación de los Estados para lograr las reuniones y objetivos

5.3.2.2 PARTICIPACIÓN - INCLUSIÓN

En cuanto a participación, por más que se haya incluido a sectores empresarios y de trabajadores a la Comisión, no quita que este órgano sea estrictamente un órgano de carácter intergubernamental. El logro de la Comisión es que los Sindicatos trabajan mancomunados en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, quien consigue financiamiento de distintas fundaciones, organismos internacionales, etc. para continuar con proyectos en pos de fortalecer su participación técnica en el MERCOSUR.

5.3.3 OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Además del FCES y la Comisión Sociolaboral, hay también dentro del MERCOSUR, otros mecanismos que, aunque muchos escaseen de formalidad, carecen de criterios y procedimientos explícitos sobre la participación de la sociedad civil. Es el caso

⁵⁷ Para mayor información, vea: Reglamento interno de la Comisión Sociolaboral Regional del MERCOSUR: http://www.cscs.org/html_particip_instituc/cscs_pi_regl_comis_socio_laboral.htm

⁵⁸ Sitio oficial en internet de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR: <http://www.trabajo.gov.ar/crem/inicio.htm>

de los Subgrupos de Trabajo (SGT's), de los Comités Técnicos (CT's), de las Reuniones Especializadas (RE's) y de los Grupos *Ad Hoc*.

Allí es posible identificar la presencia de actores de carácter no estatal en las reuniones por sus propias actas; siendo que, en general, los participantes tienen un perfil muy variado, conforme a sus intereses y especialidad o tónica de trabajo del órgano. Participaron hasta hoy, empresas, asociaciones de empresas, confederaciones de industria, agricultura y de sindicatos. De cualquier manera, la participación en estos órganos carece de reglas explícitas y procedimientos formales. No hay seguridad sobre la veracidad de los registros de actores no estatales que frecuentaban tales reuniones y/o los procedimientos por los cuales fue admitida tal participación.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO

Existen diferencias claramente marcadas entre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el MERCOSUR. No sólo podemos identificar contrastes entre los dos bloques respecto a variables cuantitativas que reflejen indicadores económicos (no es objeto de estudio en este trabajo), por lo tanto, resaltamos otras peculiaridades que tienen que ver con los principios y elementos de *good governance*.

En primer lugar, de acuerdo con Botto “...*existen claras diferencias en términos de las metas y los objetivos inicialmente explicitados por los gobiernos (niveles de profundidad de la integración). En contraste con la idea inicial de los gobiernos del MERCOSUR de crear un mercado común, el objetivo del TLCAN fue sólo el de reducir y eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios entre los tres países con el objetivo de crear una zona de libre comercio. Aún cuando en la letra se tratara de dos proyectos políticos e institucionales de integración completamente distintos, en la práctica ambos procesos de integración irían convergiendo hacia un mismo resultado...*” (Botto, 2002: 19).

En términos de institucionalización, el TLCAN terminó incluyendo en su organigrama espacios e instituciones de coordinación y control intergubernamental, cosa que no estaba prevista por los gobiernos al iniciar las negociaciones. Esto sucedió por la presión de organismos no gubernamentales vinculados con el medioambiente y sindicatos. Estas instituciones se configuraron como mecanismos para el control y el cumplimiento de los Acuerdos anexados a la zona de libre comercio. El MERCOSUR corrió con igual suerte (en cuanto a la presión que ejercieron diferentes sectores de la sociedad civil), pero a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto, se institucionalizó la participación de los actores no gubernamentales al estilo europeo, por ejemplo mediante la creación del Foro Consultivo Económico y Social (que en Europa se denomina Comité Económico Social Europeo); y la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, entre otras formas de participación.

6.1 TRANSPARENCIA

Con relación a los términos de transparencia basados en los elementos que hemos señalado, publicidad, acceso a documentos, políticas de difusión y legibilidad de la información suministrada; destacamos las siguientes diferencias y semejanzas existentes entre los procesos de integración del TLCAN y el MERCOSUR.

6.1.1 PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

En primer lugar, el principio de publicidad está presente en el ordenamiento jurídico interno de los Estados partes del MERCOSUR. Por ejemplo, en Brasil la Constitución de 1988 consagra la obligación de sus Estados de dar a conocer los actores y decisiones a la

ciudadanía,⁵⁹ caso similar en Paraguay si tomamos el artículo 28 de la Constitución de 1992.⁶⁰ Con respecto a la Argentina, el acceso a la información pública está consagrado en el Decreto 1172/03 sobre “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”.⁶¹ En realidad, lo que refuerza el principio de publicidad, es la adhesión de los Estados miembros del MERCOSUR al Pacto de San José de Costa Rica (1969), que establece al derecho a la información como un derecho humano.⁶²

En contradicción con las legislaciones nacionales de cada Estado miembro del MERCOSUR, ni el Tratado de Asunción, ni el Protocolo de Ouro Preto consagraron la publicidad de los actos y decisiones intergubernamentales en el ámbito del Bloque como un principio de la integración. Por lo tanto, la carencia de este principio interfiere en la dinámica de la transparencia interna, esto es, entre los Estados Partes y los órganos que componen la estructura mercosureña.

Por otro lado, la omisión al principio de publicidad notoria en los textos fundacionales del proceso de integración, se traduce en una endeble transparencia externa (siendo esta, la relación que debe existir entre los órganos del MERCOSUR y los componentes de la sociedad civil), porque es limitado el acceso a la información para los individuos de forma particular o de manera colectiva. Indirectamente, se reduce sensiblemente la posibilidad que tienen los actores de la sociedad civil de participar en los procesos de negociación de nuevas reglas para el bloque.

En la práctica percatamos que desde comienzos del MERCOSUR se estableció una clara distinción sobre la información que se publica. Mientras las decisiones aprobadas (actas, normas, documentación anexada, etc.), serían por regla general públicas, excepto si de otra manera establecían los Estados Partes; los proyectos de norma en negociación (las propuestas presentadas por cada Estado, los participantes en las reuniones, -en el caso del FCES las propuestas presentadas por las delegaciones nacionales-, etc.), tenían carácter reservado a los delegados de los Estados Partes.

El recurso de la reserva fue sistemáticamente utilizado hasta el año 2005 cuando una resolución promovió la inversión de la norma,⁶³ obligando a los responsables de las instancias regionales a hacer públicas todas las resoluciones y los proyectos de norma, salvo que un Estado solicitare su reserva. Debemos destacar (aunque no halla sido este

⁵⁹ Capítulo I: “De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos”. Artículo 5. Inciso XXXII de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Disponible en: http://www.oas.org/JURIDICO/mla/sp/bra/sp_bra-int-text-const.pdf

⁶⁰ Constitución de la República del Paraguay (1992). Disponible en: <http://www.quanta.net.py/ifes/tsje/constitucion.html>

⁶¹ Obtenga el Decreto número 1172/03 en: http://www.inap.gov.ar/calendario/docs/Acceso_a_la_inform_publica_en_el_P_Ej_Nac_Decreto_1172-03.doc

⁶² Para mayor información sobre el Pacto de San José de Costa Rica de 1969: <http://www.oas.org>

⁶³ Resolución GMC número 08/05. Consulte en <http://mercosur.org.uy>

órgano objeto de estudio) que sólo el Grupo del Mercado Común ha sido el órgano que intentó aportar mayor transparencia en cuanto a publicidad de sus actos (especialmente debido a sus propias exigencias internas). En general, estas actas emanadas del GMC, están publicadas en la página electrónica del MERCOSUR, pero como percibimos en todas las acciones de las instituciones que conforman el bloque, no se localizan registros claros y precisos de reuniones realizadas, participantes, cumplimiento, seguimiento de recomendaciones, etc.

Según los artículos 32 y 39 del Protocolo de Ouro Preto, las recomendaciones que realice el Foro Consultivo Económico y Social al Grupo del Mercado Común, deberían ser recopiladas y suministradas por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; y cuando sea conveniente se publicarán en el Boletín Oficial. El Foro Consultivo se atribuye la decisión de elegir qué norma o recomendación realizada al GMC será publicada en el Boletín Oficial, pero necesita el consentimiento de éste órgano para lograr tal fin.⁶⁴ Hasta la fecha, encontramos que sobre veintidós recomendaciones efectuadas por el FCES al GMC, sólo seis fueron publicadas en el Boletín Oficial.⁶⁵ La realidad muestra que en el mecanismo institucionalizado por el MERCOSUR para la participación de la sociedad civil (el FCES), no existe un espíritu pleno de publicidad de información de los actos, porque se le es atribuido implícitamente el derecho a la reserva.

Con respecto al principio de publicidad de la información dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y contrariamente a lo que sucede en el MERCOSUR, hacemos la siguiente distinción. Desde una perspectiva estatal, observamos que las legislaciones nacionales de cada Estado parte del TLCAN están atravesando momentos de revisión de directrices sobre políticas y acceso a la información nacional. En Canadá la ley de políticas de información pública de 1983 transita por una reforma de gran envergadura. En México, la legislación federal de acceso a la información entró en vigor el 12 de julio de 2002. En Estados Unidos las preocupaciones de seguridad nacional, han generado ciertos cambios en la política de publicidad de la información pública.⁶⁶

Específicamente dentro del contexto regional, si bien el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte no tiene mecanismos institucionales permanentes para la participación de la sociedad civil, expresa a través de uno de sus objetivos: alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos que promuevan el conocimiento de las leyes laborales que rigen en cada país. Además esgrime que cada una de las partes, promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, garantizando la disponibilidad de la información pública. Resuelve también, dar publicidad a las denuncias públicas que ciudadanos o grupos de los

⁶⁴ Capítulo V, artículo 19, del reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social.

⁶⁵ Tres recomendaciones se encuentran en el Boletín Oficial Número: 13, del año 2000. En el año 2001 se publican dos recomendaciones: una en el Boletín Oficial N: 18 y otra en el Boletín Oficial N: 19. Por último en el año 2002 hallamos una recomendación en el Boletín Oficial N: 21. Datos suministrados por la Secretaría del MERCOSUR.

⁶⁶ Para mayor información al respecto: “Informe Derecho y Políticas Ambientales” de la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte. Disponible en:
http://www.cec.org/files/pdf/LAWPOLICY/NAELP10_es.pdf

mismos han realizado y posteriormente, indica, que se debe dar publicidad a las recomendaciones que en su momento hacen los Estados para llegar a soluciones concretas. Como subrayamos en este trabajo, toda la información se encuentra en el sitio oficial de internet de la organización de manera actualizada y completa.

En la esfera de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, percibimos como valor fundamental dentro de sus objetivos la promoción de la transparencia en la elaboración de leyes y documentos. Fehacientemente, aquí también nos encontramos con órganos en los cuales el principio de publicidad esta totalmente proclamado en los objetivos del acuerdo (contrariamente a lo que venimos notando en el MERCOSUR) y como hemos señalado en este trabajo, se ha llevado a la práctica.

Mientras en América del Norte el principio de publicidad de información pública está en discusión en las esferas nacionales; a nivel bloque está absolutamente expresado y es puesto en práctica. En el MERCOSUR sucede a la inversa, en el ámbito de cada Estado el principio de publicidad de información está esbozado, pero se ve ausente en el espacio regional.

6.1.2 ACCESO A DOCUMENTOS

El segundo elemento de la transparencia, el acceso, se relaciona con la posibilidad de obtener el documento, en el caso de que este sea público. En cuanto al MERCOSUR actualmente, los documentos oficiales sólo pueden solicitarse en la Secretaría Administrativa,⁶⁷ o consultarse por internet, o por el Boletín Oficial (en forma impresa). En el primer caso se presenta el problema de la exigencia de movilidad (y todo lo que esto implica). Asimismo, en ningún lugar (documento o página de internet) están señaladas las instrucciones para que cualquier interesado de la sociedad civil pueda tener acceso libre a distintas informaciones; o sea quién, cómo, cuándo, algún representante puede presentarse en la Secretaría y solicitar documentación.

A través de un análisis de la página de internet del MERCOSUR, comprobamos que el sitio tiene informaciones incompletas, desactualizadas y sin una referencia temática o un mecanismo que facilite la búsqueda de documentos. Generalmente se torna confuso para aquellos individuos que no son especialistas en el MERCOSUR y que están interesados en acceder a diferentes archivos. La realidad muestra que la página electrónica mantenida y actualizada por la Secretaría Administrativa, dispone de documentos legales del bloque (como los Tratados, los Protocolos, las resoluciones del GMC, las directrices del CMC) y también algunos acuerdos entre el MERCOSUR y otros organismos internacionales.

Otro inconveniente a destacar, es la tardía puesta en marcha del sitio oficial de internet del MERCOSUR. Por el momento encontramos estos problemas mencionados, sumados a que en distintas oportunidades no se pueden encontrar documentos de los primeros años del MERCOSUR.

⁶⁷ Artículo 15 del Tratado de Asunción. Artículos 32 y 39 del Protocolo de Ouro Preto.

No existe dentro de la página de internet oficial de la Secretaría del MERCOSUR, disponibilidad de información de por ejemplo: el Foro Consultivo Económico Social (excepto en una oportunidad), los Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad hoc*, etc. Como subrayamos en otra oportunidad, la documentación, participantes, discusiones, etc. que efectúa en el ámbito FCES, algunas veces, es suministrada por distintas organizaciones que participan de alguna reunión en particular.

Un avance en la materia (aunque sea mínimo), es que a raíz de la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que se realizó el 8 de diciembre de 2005 en Montevideo, Uruguay; encontramos dentro del sitio oficial de la Secretaría Administrativa una recomendación que efectuó el FCES al Grupo del Mercado Común.⁶⁸

En la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR existe un sitio de internet oficial que aporta documentación, programas, estudios, etc. Aunque es un sitio que hace poco tiempo que comenzó a funcionar, es un paso importante para otorgarle un grado de mayor transparencia al proceso de integración regional.

Deteniéndonos en la información suministrada por el Boletín Oficial del MERCOSUR, constatamos que su acceso no es gratuito. Esta restricción favorece a la elitización y reduce a los interlocutores que pueden interactuar en el bloque perjudicando la gobernancia del proceso de integración. Sobre treinta publicaciones del Boletín Oficial desde 1996 a la fecha, no se encontraron documentos referidos a la actuación de la Comisión Sociolaboral. Del Foro Consultivo Económico Social sólo encontramos, citado anteriormente, cuatro publicaciones de recomendaciones efectuadas al Grupo del Mercado Común.

En la Zona de Libre Comercio de América del Norte y de acuerdo a lo que hemos desarrollado en este trabajo, el acceso a la información se torna en una condición indispensable para que se puedan llevar a cabo los objetivos planteados. En ambos Acuerdos (laboral y medioambiental), existe una distribución amplia de documentos para promover el compromiso de los ciudadanos hacia temas laborales y medioambientales; la información se difunde a través de internet en tres idiomas (español, francés e inglés);⁶⁹ y en el caso de las dos Comisiones que rigen los Acuerdos, existe una disponibilidad total de los documentos que atañen al financiamiento de las reuniones, soluciones de los órganos, recomendaciones, actas de reuniones, seminarios, foros, etc.

Situándonos específicamente dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, encontramos un elemento valioso al momento de hablar de acceso a documentos y demás normas que atañen a temas medioambientales. Nos referimos a la

⁶⁸ Recomendación efectuada por el Foro Consultivo económico Social al Grupo del Mercado Común. MERCOSUL/FCES/XXXI/Recomendación N° 2/05
http://200.40.51.219/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/CMC%20-%20ACTA%20-05/ANEXO%20VII%20FCES/recom%20_05%20esp.doc

⁶⁹ Si uno analiza las páginas electrónicas de la Comisión Laboral y de la Comisión Ambiental, puede observar que existe un mecanismo de fácil acceso a documentos. En el tercer capítulo de nuestro trabajo comprobamos que los sitios de internet contienen información de Acuerdos firmados, reuniones realizadas, peticiones ciudadanas, recomendaciones efectuadas hacia los Estados, etc.

resolución número 95-8 que efectuó el Consejo de Ministros de la Comisión para la Cooperación Ambiental en el año 1995, en donde afirma el principio de “Acceso Público a la Información Ambiental” como condición *sine qua non* para lograr un desempeño eficaz de la Comisión. A raíz de esta resolución, el Consejo de Ministros arbitró medios, herramientas, presupuestos, recursos humanos, etc. para llevar a la práctica mencionado principio, logrando avances sustanciales en términos de gobernancia.

La característica sobresaliente, al momento del acceso a la información es la disponibilidad de documentos de todo tipo que existe en los sitios oficiales de internet de ambas Comisiones. Aquí encontramos una diferencia tajante con lo que hemos visto en el MERCOSUR, aunque también deberíamos tener en cuenta que uno de los límites al acceso de documentos a través de internet, sería la disponibilidad que tienen los individuos particulares a utilizar la red. En el caso Norteamericano, a excepción de México, el acceso a internet se puede casi asegurar para cada individuo. Lamentablemente, en países como los nuestros y debido a un sin fin de circunstancias, por el momento no lograríamos tal privilegio.

6.1.3 **POLÍTICAS DE DIFUSIÓN**

Las políticas de difusión podrían superar algunos de los límites del acceso a informaciones y documentos del MERCOSUR, de forma que se promueva tanto el acceso, como la capacitación para los actores de la sociedad civil que disponen de menores recursos para comprometerse con la agenda del bloque.

Ejemplos de difusión en el MERCOSUR son identificados apenas con las iniciativas individuales de los Estados partes, excepto para el movimiento “Somos MERCOSUR” que no se encuentra en la estructura institucional del bloque, siendo una iniciativa de la presidencia pro témpore que ejerció el Gobierno de Uruguay en el segundo semestre del año 2005.

En “Somos MERCOSUR” (lema que adoptó la presidencia pro témpore del MERCOSUR que ejerció el gobierno de Uruguay),⁷⁰ el objetivo principal fue incorporar a la ciudadanía en el proceso de integración regional mediante la difusión de información, objetivos, propuestas, etc. que emanaban de las actividades elaboradas por la presidencia pro témpore uruguaya. A través de esta política de difusión, se lograron importantes avances en la participación de la ciudadanía en distintos foros en donde se discutieron temarios referidos al estado actual del proceso de integración regional. Principalmente estos versaron en: apoyos a la construcción del Parlamento del MERCOSUR, fortalecimiento de los mecanismos para la participación de gobiernos subnacionales y sociedad civil en el proceso de integración, lograr mayores niveles de transparencia, desarrollar estrategias sociolaborales, entre otros. Estos datos están disponibles en el sitio oficial de internet, que se configuró para tales fines.⁷¹

⁷⁰ Presidencia Pro témpore en el MERCOSUR

⁷¹ Acceda a las publicaciones en internet efectuadas por la Presidencia pro témpore ejercida por Uruguay en el segundo semestre de 2005: <http://www.somosmercosur.org/>

Desde una perspectiva nacional, constatamos que existen espacios y diversas propuestas que provienen de los Estados partes del MERCOSUR. Por ejemplo, en la Argentina se constituyó el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil que funciona dentro del ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. Aquí se realizan seminarios de capacitación, conferencias, foros, etc. para lograr que la sociedad civil pueda tener un mayor conocimiento del MERCOSUR, su funcionamiento, actos, agendas, etc.⁷² Actualmente, el Consejo Consultivo participó, encabezado por la Comisión de Juventud e Integración, en diversas actividades para promocionar al MERCOSUR a nivel mundial en el Foro Social Mundial que se realizó en Caracas, Venezuela en el mes de enero de 2006.⁷³

Por el lado de Brasil existe un proyecto para difundir el proceso de integración del MERCOSUR hacia aquellas regiones que estén alejadas de los centros de decisión y pertenezcan al interior del país. Este proyecto lo realiza el Gobierno de Brasil, con el apoyo de las Secciones Nacionales por un lado, del Foro Consultivo Económico y Social; y por el otro, de la Comisión Parlamentaria Conjunta. El origen del proyecto está en el Programa de Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR bajo el capítulo Dimensión Social, en donde está expuesto el compromiso (mencionado en este trabajo) de propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil a través de actividades educativas, sociales y culturales. En su sitio electrónico pueden hallarse diferentes eventos que se desarrollaron dentro de este marco.⁷⁴

En el Paraguay, el Gobierno Federal realizó un proyecto de investigación que llevó adelante en el interior del país, para obtener información de sus ciudadanos sobre los procesos de integración que se llevan adelante en la región. Principalmente se buscó conocer la opinión del público acerca del MERCOSUR. Además de obtener datos precisos, se realizaron conferencias y foros en donde los funcionarios paraguayos expusieron sobre cuestiones pertinentes al desarrollo del bloque.⁷⁵

Desde América del Norte, existe por ejemplo, de acuerdo a las Comisiones de Cooperación Medioambiental y Laboral, una política de difusión de la información clara y precisa para los miembros de la sociedad civil. En sus objetivos prima el deseo de cooperación a través de información sobre documentos, actividades, propuestas, resoluciones, etc. La Comisiones (Laboral y Medioambiental) de América del Norte, disponen de herramientas para que los ciudadanos se comprometan con el cumplimiento de normas y leyes subscriptas por los países al momento de firmar el Acuerdo de Cooperación Laboral y el Acuerdo de Cooperación Ambiental. En sus sitios de internet se constata claramente la agenda que las distintas Comisiones y sus respectivos órganos llevan a cabo. Específicamente, la Comisión de Cooperación Ambiental, informa a la ciudadanía sobre

⁷² Para mayor información al respecto, consulte: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/index.htm>

⁷³ Actividades desarrolladas en el Foro Social Mundial, disponibles en: <http://www.forumsocialmundial.org.br>

⁷⁴ Información disponible en: <http://www.encontromercosul.com.br>

⁷⁵ Los datos están disponibles en el sitio web de la Cancillería del Paraguay: <http://www.mre.gov.py/dependencias/mercosur/spptp/inicio.htm>

sus actividades corrientes a través de publicaciones como el Programa y el presupuesto anual, el informe anual, el Boletín EcoRegión, boletines de prensa y conferencias.⁷⁶

A diferencia del MERCOSUR, estas políticas son llevadas a cabo en su totalidad por los órganos y comisiones creadas para tales fines, desde una perspectiva regional, de bloque. La puesta en práctica de políticas a este nivel, simplifica el sentido que se le quiere brindar a los Acuerdos. Paradigmas del MERCOSUR, cada Estado ofrece un enfoque particular al proceso de integración, por un lado los Estados Miembros están convencidos de que es su mejor alternativa de política exterior, pero por el otro, muestran debilidades en llevar adelante políticas mancomunadas desde la institución regional.

6.1.4 LEGIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

Decimos que en el MERCOSUR no hay una iniciativa regional que pretenda satisfacer esta necesidad del bloque. Un ejemplo de medidas que podrían ser tenidas en cuenta sería la disponibilidad de informaciones explicativas sobre el proceso de integración, sus objetivos, actual status, entre otras, en la página electrónica del MERCOSUR (con notas explicativas sobre la actuación de los órganos), o por medio de conferencias o cursos de capacitación. También en este asunto, sólo puede mencionarse políticas individuales de los Estados en los espacios creados por ellos mismos (citados en el caso anterior).

En cambio, observamos en el espíritu de la información disponible en el proceso de integración de América del Norte un claro mensaje para la sociedad; por un lado se coopera para lograr mejores resultados en la aplicación de los acuerdos y por el otro, se logró, mediante la información, el *sunshine effect* cuando se traen a la luz diferentes cuestiones que los Estados ocultan o no cumplen.

Documentos legibles, por lo menos sobre recomendaciones y normas que efectúan los órganos decisorios y ejecutorios del MERCOSUR, es condición esencial para al menos, entender que implicancias tienen sobre la agenda del proceso de integración. El TLCAN, aboga por una información clara y completa, la pone en práctica y la ejecuta. Circunstancia principal a la hora de aplicar los objetivos que se propusieron las Comisiones.

6.2 PARTICIPACIÓN - INCLUSIÓN

6.2.1 IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

Si tomamos el caso del MERCOSUR, y de acuerdo a lo que hemos expuesto en este trabajo sobre la nomenclatura de los actores que podrían participar en distintos ámbitos del

⁷⁶ Documento oficial sobre el Programa y el Presupuesto Anual de la Comisión para la Cooperación Ambiental, disponible en: http://www.cec.org/files/pdf/JPAC/98-07S_ES.PDF.

La Comisión ofrece una suscripción gratuita al Boletín EcoRegión (puede ser una suscripción electrónica o impresa). El Boletín EcoRegión está disponible electrónicamente en:

http://www.cec.org/pubs_info_resources/ecoregion/eco99/index.cfm?varlan=espanol

bloque, advertimos un carácter reduccionista y corporativo de los actores competentes para participar de dichos procesos.⁷⁷ En primer lugar, no existe una definición del término sociedad civil (en la medida en que le hemos realizado en este trabajo) En segundo lugar, dentro del FCES existe un número limitado de actores que tienen el derecho a participar, lo cual desencadena en la elitización del órgano (los beneficiados serían los actores corporativos y las organizaciones con mayores recursos económicos). Por ejemplo se ignoran distintos movimientos de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales medioambientales, de derechos humanos, académicos, profesionales, etc.); y no se reconoce la extensión territorial o criterios demográficos para la definición de la cantidad de representantes que debiera tener cada Sección Nacional en el Foro.

Con respecto a la inclusión en diferentes reuniones preparatorias de los Subgrupos de Trabajo, Grupos *Ad Hoc*, Comisiones vinculadas al Grupo del Mercado Común y en la Comisión Sociolaboral, no existen reglas claras para determinar que actores de la sociedad civil son calificados como aptos para participar. Parte de esos mecanismos de participación fue sistematizada precariamente en los reglamentos internos de los órganos del MERCOSUR.

En efecto concluimos que el MERCOSUR identifica a los actores, generalmente desde un carácter corporativo, esto es, los define en su mayoría como actores que representan a los sectores económicos y sociales, en particular: sindicatos, cámaras de la industria, grupos de empresarios, etc.⁷⁸

Refiriéndonos a la Comisión de Libre Comercio de América del Norte, subrayamos en primer término que “pedirá asesoría a representantes, expertos, consultores, etc. que no tengan vinculación gubernamental”; mediante la creación de Grupos *Ad Hoc* y Grupos de Trabajo. Aquí no se tiene una definición de quiénes serían representarían a esos actores, pero en la práctica, quienes han tendido la oportunidad de participar, provienen de sectores académicos, empresariales y/o consultores privados.

En segundo término marcamos que la Comisión para la Cooperación Laboral, no es un órgano pleno de representación de la sociedad civil; ésta se incluye sólo a nivel local a través de las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) mediante denuncias públicas. Al momento de identificar quienes serían los actores de la sociedad civil que tienen el derecho a presentar denuncias, no quedaría del todo claro; aunque en el Acuerdo se haga mención “a cualquier ciudadano o grupos de ciudadanos de América del Norte”, en los hechos se demostró que sobre veintiocho acusaciones públicas que se realizaron hasta marzo de 2004, veinte derivaron de los sindicatos y organizaciones obreras.⁷⁹

⁷⁷ Decimos que en el MERCOSUR se observa un carácter reduccionista y corporativo, porque en el proceso decisorio quedan relegadas aquellas organizaciones no gubernamentales que provienen de sectores ambientales, académicos, profesionales, etc. y sólo se reconocen a sindicatos y empresarios (representados por sus principales asociaciones) como interlocutores válidos.

⁷⁸ Por tales motivos, las organizaciones no gubernamentales que no tienen vinculación con el capital y el trabajo, no tienen presencia efectiva ni notoriedad pública en el MERCOSUR. En efecto, la participación de éstas organizaciones en el Foro Consultivo Económico Social, ha estado muchas veces obstaculizada por los sindicatos y las cámaras empresariales.

⁷⁹ Para mayor información consulte el ANEXO I. “Resumen de Comunicaciones Públicas”

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, alude en sus objetivos “la promoción de la participación de la sociedad civil”, pero no define el término. Identificamos dentro del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión, la participación de quince actores no gubernamentales (resultantes de dos organizaciones ambientales, dos del ámbito académico y un representante del ámbito empresarial) de los cuáles configuran cinco miembros por cada Estado parte. A semejanza del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR, el CCPC es un órgano que cuenta con una límite en cuanto a la cantidad de representantes, pero estos varían de año a otro. En contraste con la identificación de actores que aparece en el MERCOSUR, la representación en el Comité abarca a sectores más amplios de la sociedad.

Extendiendo el análisis de la Comisión para la Cooperación Ambiental, identificamos organizaciones medioambientales en la participación dentro de Grupos *Ad Hoc*, creados por la Secretaría de la Comisión. También se habla de sociedad civil al momento de participar en las reuniones anuales que realiza el Consejo de Ministros, pero no se define el vocablo. Allí participan organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, académicos, sindicatos, empresarios, etc. De la misma manera, se invita a la ciudadanía a participar en borradores de proyectos para dejar opiniones, como hemos resaltado.

Al momento de realizar peticiones o demandas de incumplimiento del Tratado Ambiental, notamos que, sobre un total de cincuenta y dos peticiones efectuadas hasta el mes de octubre de 2005, treinta y cinco pertenecieron a organizaciones ambientales, once correspondieron a individuos en forma particular, cuatro a empresas, uno al sector cooperativista. Mientas que en un caso, no se publicó el nombre del peticionario.⁸⁰

El déficit en materia de identificación de actores en el MERCOSUR, particularmente en el FCES, se agrava a partir de las prácticas distorsivas por la imposición de los actores ya incluidos, que para asegurar su preeminencia y hegemonía, elevan los requerimientos que toda nueva organización debe cumplimentar para empezar a ser parte; o bloquean cualquier revisión crítica de los criterios para la participación. Consecuentemente elitizan el proceso de identificación y lo convierte en un modelo corporativo.⁸¹ En contraste, diríamos que el TLCAN puede enmarcarse dentro un modelo de identificación de ciudadanía (en sentido amplio del término); incluyendo individuos, grupos de sujetos, sindicatos, empresarios, académicos, consultores y sobre todo a organizaciones no gubernamentales, procedentes en su mayoría del sector medio ambiental; en fin, un amplio espectro.

⁸⁰ Información completa, disponible en: <http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=espanol>

⁸¹ En la Tabla N° 2 de este trabajo puede observar “Criterios y formas de admisión en el Foro Consultivo Económico Social” Existen restricciones implícitas para las organizaciones que desean incorporarse al FCES, por ejemplo, la representatividad debe ser de alcance nacional.

6.2.2 SELECCIÓN DE LOS ACTORES

Luego de observar como se realiza la identificación de actores, pasamos al segundo componente para determinar lo que significa la selección de actores, que envuelve tanto a los criterios que se utilizan para la selección de los mismos y a los mecanismos previstos para realizar dicha elección.

En base al análisis de reglas actualmente vigentes, percibimos que los criterios de selección de actores legítimos para participar en los mecanismos del MERCOSUR, también cuentan con un carácter reduccionista y poco claro. En el caso del Foro Consultivo Económico y Social, se establece que para participar los actores deben cumplir con el requisito de ser una persona jurídica existente por lo menos con dos años de vida y que tenga actuación en el ámbito nacional.

Existe una ausencia de criterios sobre la selección de actores para la participación en las reuniones preparatorias de los Sub Grupos de Trabajo y las Comisiones del MERCOSUR (excepto dentro del espectro de la Comisión Sociolaboral), como así también en los Comités Técnicos y Grupos *Ad Hoc*.⁸² Esto hace imposible identificar quiénes, cómo y cuándo se puede participar.

Con relación al FCES: por más que estén definidos los criterios para la participación, en general no son cumplidos. No existe un mecanismo en el cual se pueda observar (información o documentación) como se da la regla de la misma proporción de representantes (entre empresarios y trabajadores). Esta deficiencia se vincula con la siguiente pregunta ¿cómo un mecanismo regional con participación de la sociedad civil que conste con un número limitado de organizaciones, puede promover la representación de pluralidades de intereses de los actores presentes en la sociedad civil de la región?

También dentro del Foro se manifiesta una concentración del poder de elección de los actores que participarán de las reuniones, por parte de las Secciones Nacionales. Como dijimos anteriormente, esto ha llevado a la elitización de los actores presentes en este mecanismo de participación. Esta característica se confirma, debido a que cada Sección Nacional, se reserva el derecho a redactar su propio reglamento interno, y por ende tener la exclusividad del proceso de selección de actores.

⁸² CF. RI/CCM (CCM/DIR/05/1996), artículo 18: los Comités técnicos pueden solicitar el asesoramiento de especialistas y consultar a representantes del sector privado.

Tabla 2

Criterios y formas de admisión en el Foro Consultivo Económico Social

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
<p>Entidades partes: Representatividad y carácter nacional; persona física de derecho privado con por lo menos dos años de existencia legal.</p> <p>Miembro Observador: Debe existir aprobación de la Mesa Directiva.</p>	<p>Entidades partes: Carácter nacional y existencia legal con más de dos años. Ser persona jurídica de derecho privado. Representatividad válida por el número de asociados o por la naturaleza o cualidad de la entidad.</p> <p>Observadores y Asesores: Mediante una invitación efectuada por las entidades parte.</p>	<p>Miembros Plenos: Permanecer seis meses como observador y después de efectuar una contribución monetaria.</p> <p>Observadores: Conforme a sus antecedentes, actividades en el sector, representatividad y compromiso.</p>	<p>Otras organizaciones: Decisión y criterios del Plenario.</p> <p>Observadores permanentes: Decisión del Plenario.</p> <p>Observadores: Designados por el Consejo Ejecutivo, o invitados por la Junta Deliberativa.</p> <p>Asesores: Designados por el Consejo Ejecutivo o por el Plenario.</p>

Fuente: documento preparatorio elaborado en el Ámbito del Proyecto de Cooperación entre la Secretaría del MERCOSUR y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo): “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG). ESTUDIO V – CONVOCATORIAS 4 y 5. Montevideo, Uruguay. 26 de Noviembre de 2005.

En el proceso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, lo significativo es que, al momento en que se realizan las denuncias sobre incumplimiento del Acuerdo, existe una serie de mecanismos y reglamentos enunciados por las Oficinas Administrativas Nacionales que deben cumplir los peticionarios, pero no menciona quiénes deben llevarlas a cabo. Si no que esgrime en sus objetivos “aquellos sectores de la sociedad civil”.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte presenta un documento en particular, que menciona los criterios y marcos para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Un instrumento de gran valor, porque allí sugiere mecanismos que se utilizan para la incorporación de la sociedad civil.⁸³ El “Marco para la Participación Ciudadana en las Actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental”, es un mecanismo de selección no rígido; si no, por ejemplo, cuando sesiona el Consejo a través de foros de

⁸³ Marco para la participación Ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental. http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/GUIDE19_es.PDF

discusión, talleres, paneles, etc. Suelen estar invitadas aquellas organizaciones que están involucradas con temáticas a tratar. Teniendo estos actores el derecho a voz y voto.

El criterio para la selección de los actores existente en el Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental, es un criterio de selección gubernamental. Son los miembros del Consejo de Ministros de la Comisión quienes presentan a los candidatos; estos deben ser aprobados por cada gobierno. Pero no existe un criterio sobre cuáles deben ser las características que tienen que reunir los miembros que actuarían dentro del Comité; generalmente deben ser representantes de organizaciones no gubernamentales del ámbito medioambiental; representantes del ámbito académico; y representantes del ámbito empresarial. En el sitio de internet oficial de la organización, se encuentran las actas de las reuniones del Comité, en donde se puede establecer quiénes han sido los participantes de dichas reuniones.

Distando de los mecanismos de selección de actores que realizan los órganos del MERCOSUR, estos elitistas; las Comisiones de América del Norte, llevan adelante el esfuerzo de incorporar amplios sectores de la sociedad civil a sus discusiones.

6.2.3 MECANISMOS DISPONIBLES PARA LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Un tercer punto de análisis es el relativo a los mecanismos de participación existentes para la sociedad civil. En los mecanismos previstos por el MERCOSUR, existe concentración exclusiva de participación de la sociedad civil (aunque sea de modo corporativo) en el Foro Consultivo Económico Social y en la Comisión Sociolaboral. Asimismo, destacamos la ausencia de procedimientos claros sobre participación en los Sub Grupos de Trabajo, en las respectivas Comisiones, en los Comités Técnicos, en las Reuniones Especializadas y en los Grupos *Ad Hoc*.⁸⁴

Concernida a la idea de reglamentación de los mecanismos y sus procedimientos, está la cuestión de las formas de participación y su eficacia. Cundo tocábamos el tema de la transparencia, lo hacíamos en términos de información, pero aquí veremos como se relaciona la información, la consulta y la eficacia del mecanismo de participación.

La información como forma de participación, significa que el interesado puede entregar documentos o manifestarse oralmente durante una reunión. En ningún caso, hay registros sobre cómo se llevan a cabo las manifestaciones orales, o los documentos que presenta la sociedad civil dentro del Plenario del FCES, por ejemplo. Tampoco hay información sobre dichos actos en la Comisión Sociolaboral, Sub Grupos de Trabajo, Comisiones, Comités Técnicos, Reuniones Especializadas, Grupos *Ad Hoc*, etc. Estas

⁸⁴ Relegadas a los espacios intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales que representan a los sectores medioambientales, académicos, profesionales y demás (quiénes no son tenidas en cuenta por el FCES o la Comisión Sociolaboral) han optado por colaborar con los gobiernos nacionales a través de las reuniones en foros sectoriales paralelos y en las secciones nacionales de los Grupos de Trabajo del MERCOSUR. En estas reuniones no se puede observar procedimientos claros sobre cómo y quién puede estar presente.

características llevan a plantearse dudas sobre la eficacia del órgano involucrado. En diversas oportunidades, a raíz de la ineficiencia del proceso mercosureño, muchas organizaciones presentes en el Foro, plantearon su posición de utilizar la técnica del lobby, ya que de esta manera obtendrían mejores resultados que actuando en el órgano.

Por causa de estas deficiencias en el MERCOSUR, surgen las siguientes preguntas que se deben tener en cuenta ¿cuál es el objetivo de cada mecanismo de contar con participación de la sociedad civil en su proceso decisorio? ¿En qué mecanismo se debe garantizar la participación para mejorar la gobernancia del proceso de integración y su consecuente fortalecimiento? ¿Qué expectativa tiene la sociedad civil sobre la participación en esos procesos decisorios? Estas preguntas son tenidas en cuenta al momento de crear mecanismos de participación en cualquier foro intergubernamental. Esto significa que los mecanismos a veces configuran la participación con un carácter político, en otras técnico, etc. Notamos que esas particularidades no fueron tomadas en consideración cuando se redactaron los reglamentos internos de los mecanismos de participación para la sociedad civil del MERCOSUR.

Cómo desarrollamos en el estudio, comprobamos que la Comisión de Libre Comercio de América del Norte no tiene reglamentos claros, ni criterios estancos para poder determinar quiénes deben ser los participantes en los Grupos *Ad Hoc* o Grupos de Trabajo. En realidad tampoco percatamos como es el acceso a la información dentro de su ámbito. Lo interesante es delimitar que los asistentes que se convocaron a distintas reuniones, tienen derecho a voz (a expresarse), por escrito u oralmente, pero no tienen derecho a voto, ya que es un órgano estrictamente intergubernamental.

Una de las deficiencias que resaltan sobre la Comisión para la Cooperación Laboral, es que existe escasez de procedimientos formales para la participación de la sociedad civil con derecho a voz y voto dentro de sus órganos. Sin embargo, al momento en que los ciudadanos elevan denuncias a las Oficinas Administrativas Nacionales, se puede solicitar con anterioridad diversas clases de informes, normas por países, documentación, etc. También cuando se realiza un Foro propuesto por el Consejo, la sociedad civil tiene el derecho a participar en carácter de panelista, o sea con derecho a voz, pero no con derecho a voto. Cuando deciden sobre la realización de foros públicos, la Comisión brinda información de las características que tendrán los mismos, tópicos a tratar, peticiones a discutir, etc. en su sitio oficial de internet.

El mecanismo que otorga la Comisión para la Cooperación Ambiental, se diferencia totalmente de los mecanismos de participación del MERCOSUR. Por un lado, dentro del Consejo de Ministros reside la posibilidad que tiene la sociedad civil de presentar sus demandas una vez por año. La interlocución en dichas reuniones es de carácter presencial, en caso de ausencia, se puede enviar un informe por escrito. Lo importante es la existencia de documentación sobre la reunión que realizará el Consejo de Ministros con la sociedad civil. Esta información se obtiene con treinta días de antelación al evento. Se encuentra en el sitio de internet, o de manera directa presentando solicitud a la Secretaría de la Comisión.

Hallamos, a raíz de lo destacado, una claridad de objetivos de las reuniones, acceso a información previa y por supuesto, también acceso a resultados de dichas reuniones.⁸⁵

El Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental es el órgano que ofrece amplias oportunidades de participación a la ciudadanía. Sus reuniones ordinarias cuentan con información previa sobre cuestiones que se tratarán y por su puesto los resultados son publicados en su totalidad en el sitio oficial de internet y en el Boletín Eco Región, más tarde se archivan en la Secretaría de la Comisión.⁸⁶ Este órgano es el que le otorga eficiencia al proceso, porque la ciudadanía se ve activamente involucrada en el cumplimiento de las normas ambientales. El CCPC sigue todos los pasos mientras se llevan a cabo las peticiones ciudadanas, hasta lograr que se resuelvan dichos conflictos mediante recomendaciones efectuadas por el Consejo de Ministros.

En tanto a las consultas, el MERCOSUR no ofrece un procedimiento claro, previamente establecido, para realizar consultas dentro de otros ámbitos que no correspondan al FCES, o a la Comisión Sociolaboral. Para realizar consultas, es necesario en primer lugar tener acceso libre a los documentos (cosa que en el MERCOSUR no se lleva totalmente a la práctica) y se debe dar la rendición de cuentas. En el caso de las consultas instauradas durante la reunión del Plenario del FCES, en general no se tiene acceso a los documentos previos ni a la agenda de la reunión, entonces la sociedad civil no cuenta con información sobre qué y en qué términos será consultada.⁸⁷

Por el lado del FCES, está previsto que el Grupo del Mercado Común le realice consultas. En la práctica esa demanda de consulta que hace el GMC, no tiene límite de tiempos, ni plazos estipulados; pero en tanto, el FCES debe responder mediante recomendaciones por escrito. Hasta el año 2005, apenas dos consultas fueron realizadas por el GMC al FCES, el cual le realizó veintidós recomendaciones. En ningún caso hubo manifestación del GMC sobre el procedimiento que siguieron las recomendaciones dentro del órgano (o sea, si se tomó en cuenta, si se cumplió, etc.) Por ende, no existe ninguna pauta sobre cómo, en qué medida, por qué, las recomendaciones que realizó el FCES al GMC, influenciaron o no en el proceso decisorio del MERCOSUR.

⁸⁵ Disponibilidad de la Sesión Ordinaria del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Se pueden observar los temas tratados y los participantes, en su mayoría provenientes del sector gubernamental, pero se destaca la presencia de actores de la sociedad civil, en mayor medida del sector académico.
http://www.cec.org/files/pdf/COUNCIL/SR02-00_es.pdf

⁸⁶ Consulte Sesión ordinaria del Comité Consultivo Público Conjunto:
<http://www.cec.org/news/details/index.cfm?varlan=espanol&ID=2664>

⁸⁷ No existe ningún mecanismo que pueda otorgar información al respecto. Las reuniones en el Plenario de FCES se realizan cuatro veces al año y la agenda la prepara la Sección Nacional que la hace pública al momento de efectivizar la reunión.

Tabla 3

RECOMENDACIONES O CONSULTAS DEL FCES	POSICIÓN DEL GMC
5 Recomendaciones: N° 02/99; 01/00; 02/00; 04/00 y 01/03	Sin respuesta
5 Recomendaciones: N° 01/97; 03/97; 04/97; 05/97 y 03/99	Tomó nota, pospuso respuesta. Dejo sin respuesta o respuesta no publicada
4 Recomendaciones: N° 01/97; 02/97; 06/98 y N° 07/98 (23.06.98)	Respuesta no publicada
6 Recomendaciones: N° 04/99; 05/99; 01/01; 01/02; 02/02 y 01/03. 1 Consulta: FCES sobre Dimensión Sociolaboral (98)	Evaluación positiva, no se estuvo previsto el seguimiento de las propuestas.
2 Recomendaciones; N° 03/00; 01/98	Pospuso la respuesta

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos suministrados por la Secretaria del MERCOSUR

Finalmente, constatamos que en el MERCOSUR existen canales de participación con voz, pero de acuerdo a las deficiencias del proceso, podríamos decir que no tienen voto. Porque por un lado esas recomendaciones que realiza el FCES al GMC; y por el otro las Consultas que formalizan a los Grupos de Trabajos, grupos *Ad Hoc*, Comisión Sociolaboral, etc. no se efectivizan en los órganos decisorios del MERCOSUR. Por lo tanto es inexistente el procedimiento de rendición de cuentas en el MERCOSUR, como destacaremos a continuación.

Describimos con anterioridad que la Comisión de Libre Comercio de América del Norte realiza consultas a la sociedad civil, pero no hay reglamentaciones estancas. Al igual que la Comisión para la Cooperación Laboral. Podríamos decir que existen mecanismos de consulta de tipo *Ad Hoc*, se crean cuando es conveniente solucionar o tratar algún tema en particular. Por tales motivos, la Comisión Laboral de América del Norte, ha recibido muchas críticas, porque al no contar con participación de la sociedad civil en un órgano establecido, se complica al momento de delimitar su eficacia.

La Comisión para la Cooperación Ambiental es el canal con mecanismos perfectamente institucionalizados para una clara y precisa consulta de la ciudadanía. Detallamos que en las reuniones ordinarias del Consejo, se consulta a diferentes actores de la sociedad civil sobre temas en cuestión. En diversas ocasiones se emiten documentos desde el sitio de internet, en los cuales la ciudadanía tiene el derecho a opinar y por ende participar en la construcción de la agenda de la Comisión. Habitualmente es importante en este contexto, el apoyo que brinda el Comité Consultivo Público Conjunto. Este órgano es quien recibe consultas de la sociedad civil al momento de redactar sus propios objetivos y proyectos anuales.⁸⁸ Por tal motivo, esta consulta pasa a desarrollarse entre órganos, ya que el CCPC realiza recomendaciones al Consejo de Ministros sobre distintos aspectos e influye en la decisión final y en las propuestas que se llevarán a cabo. Indiscutiblemente al ser un órgano expresamente representado por amplios sectores de la sociedad civil,

⁸⁸ Ver ANEXO III. Borrador para comentarios públicos de la Comité Consultivo Publico Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

afirmamos que estos tienen voz y voto, por lo tanto contribuyen a la eficacia del Acuerdo en el proceso de integración regional de América del Norte.

En contraste con el Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR, que sólo realizó veintidós recomendaciones al Grupo del Mercado Común, desde 1995 a la fecha,⁸⁹ el Comité Consultivo Público Conjunto hizo ochenta y cuatro recomendaciones al Consejo de Ministros de la Comisión Ambiental y obtuvo respuesta por escrito en la misma proporción.⁹⁰ Las respuestas se incluyen en el Boletín Oficial anual de la Comisión. Estas características reflejan a las claras la eficiencia del órgano al momento de llevar adelante sus objetivos.

6.3 RENDICIÓN DE CUENTAS - *ACCOUNTABILITY*

Otro punto en el que identificamos carencias importantes en los mecanismos de participación del MERCOSUR, es la rendición de cuentas. La sociedad civil en su conjunto, generalmente no tiene influencia en el proceso decisorio.

Este proceso de *accountability* (rendición de cuentas) debería señalar en qué términos y cómo debe ser la respuesta que manifiestan el Foro Consultivo Social, la Comisión Sociolaboral y los diferentes grupos, a la sociedad civil. También correspondería señalar cómo y en qué medida utilizan e incorporan en sus procesos de decisión, las informaciones y opiniones presentadas por los actores no gubernamentales. En este sentido, la rendición de cuentas se presenta como una forma de participación definida como consulta.

En los casos de consulta en los órganos del MERCOSUR, concluimos que sus objetivos y procedimientos están establecidos de forma incompleta. En estos mecanismos para la participación de la sociedad civil no hay preocupación por la rendición de cuentas, ni tampoco sobre la utilización de los resultados de la consulta que se efectúa a los actores no gubernamentales. Por lo tanto es casi nula la influencia que tienen estos en el proceso de toma de decisión.

La carencia de rendición de cuentas, afecta sensiblemente el grado de confianza y de interés que tiene la sociedad civil a la hora de participar en los procedimientos de consulta; en especial, porque la exigencia de la presencia física (que sugieren todos los órganos del MERCOSUR para participar en sus reuniones) requiere que los actores no gubernamentales, dispongan de recursos financieros para viajar y solventar su estadía.

⁸⁹ Vea en nuestro estudio, recomendaciones del Foro Consultivo Económico Social al Grupo del Mercado Común: tabla N° 3.

⁹⁰ Ver por tipo y fecha de recomendaciones en el ANEXO VI. Para observar las resoluciones emanadas por el Consejo: http://www.cec.org/who_we_are/council/resolutions/index.cfm?varlan=espanol&year=1995
Por un ejemplo en particular de respuesta brindada por el Consejo de Ministros de la Comisión: http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/AR99_es.pdf

¿Qué sucede en el MERCOSUR con aquellos actores de la sociedad civil que no integran el proceso de toma de decisión? Si se reconoce la necesidad de rendición de cuentas para esos actores, percatamos la ausencia de información para el público en general sobre cómo se desenvuelven los mecanismos de consulta en las reuniones. O sea, aquel que no participa, no tiene acceso a datos sobre quién participa en la reunión, dónde, cómo, cuándo y en qué medida afectan al proceso decisorio. Este principio está íntimamente relacionado con la transparencia (analizado anteriormente), si no hay transparencia en la información no hay una rendición de cuentas, *accountability*.

El proceso de rendición de cuentas, tampoco se manifiesta entre órganos del MERCOSUR. Quién por sus atribuciones lo debería llevar a cabo, el Foro Consultivo Económico y Social, cuenta con diferentes trabas impuestas por otros órganos, o por sí mismo, que le impiden llevar adelante esta tarea.⁹¹

El TLCAN presenta la característica principal de tener en claro el concepto de rendición de cuentas. Hemos dicho que en el terreno de la Comisión para la Cooperación Laboral, se da el fenómeno de una *accountability* recortada, ya que muchos ciudadanos o grupos, presentan denuncias en contra de los Estados miembros que incumplen leyes laborales. En este caso, son los gobiernos quienes juegan un papel importante a la hora de aceptar o no las demandas.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte presenta varios mecanismos para que la ciudadanía se exprese y por ende controle los actos de los gobiernos. Aquí se da en la práctica un proceso exitoso, ya que a través del órgano por excelencia que representa a la sociedad civil (el Comité Consultivo Público Conjunto) se tiene acceso directo a los mecanismos de toma de decisiones y se controla la actuación de quienes son representantes del Consejo de Ministros (por medio de la consulta), para que efectúen informes y den solución a las peticiones ciudadanas; cooperando con mayor transparencia para la consecución de los objetivos del Acuerdo.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) realiza consultas a la ciudadanía sobre asuntos específicos (citado en el ítem anterior) vía talleres, mesas redondas, grupos de discusión electrónicos, y programas de difusión. Proporciona al público información sobre posibles pasos y acciones que los órganos de la CCA deben seguir, o iniciativas específicas que el público analizó en cada reunión. Mas aún, se informa a la ciudadanía cómo y cuándo sus comentarios son tomados en cuenta.

Por último, la CCA evalúa la eficacia de las reuniones públicas. Como parte de la evaluación general del proceso, u otras iniciativas de la CCA, los mecanismos de participación ciudadana, también son evaluados tomando en cuenta los objetivos de estas reuniones, permitiendo el mejoramiento continuo de las sesiones públicas. Esto se realiza mediante la elaboración y distribución de informes de todas las actividades en que participa la sociedad civil, con el propósito de apoyar a la ciudadanía en la evaluación de las decisiones y seguimiento de los órganos pertinentes de la CCA.

⁹¹ El FCES no pide explicaciones sobre las actividades y normas que emanan de los órganos directivos del MERCOSUR. Por ello decimos que este Foro es ineficiente en el proceso de rendición de cuentas por no monitorear las actividades de los órganos rectores.

En las dos Comisiones, existe *accountability* entre los órganos. Este proceso es llevado a cabo a través de reuniones informativas de procedimiento, controles semanales y trimestrales. Esta información es totalmente visualizada en los sitios de internet de ambas organizaciones.

Como insinuamos, si no hay transparencia, no hay *accountability*. El MERCOSUR muestra deficiencias al respecto, el TLCAN se dirime en un *accountability* recortada para el caso de la Comisión para la Cooperación Laboral; y una *accountability* total en la CCA. Esta última, ha conseguido legitimarse en la sociedad civil de América del Norte, logrando efectivizar sus decisiones a través de la puesta en práctica de diversos proyectos y programas destinados al cuidado del medio ambiente de la región.⁹²

⁹² Información disponible en la página electrónica de la organización: <http://www.cec.org>

CONCLUSIÓN

Conforme a observaciones generales, hemos llegado al final de nuestro trabajo con la intención de repasar y dejar en claro los motivos que impulsaron la realización del mismo. En la exposición desarrollada en estos seis capítulos, hemos podido cumplir con el objetivo de analizar situaciones que suceden en los procesos de integración regional, no ya desde un enfoque cuantitativo que resalte variables económicas, sino a través del análisis comparado. El estudio nos permitió resaltar diferencias y semejanzas entre mecanismos para la participación de la sociedad civil institucionalizados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el MERCOSUR, en términos de gobernancia regional.

Por lo tanto, a partir de los interrogantes que nos hiciéramos al comienzo de nuestra investigación: ¿De qué manera, según sus características particulares, los mecanismos de participación para la sociedad civil institucionalizados por el TLCAN y el MERCOSUR, contribuyen al buen gobierno? ¿De qué manera se dieron en esos procesos de integración?; arribamos a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, notamos que los procesos de integración regional estudiados, nacieron con objetivos de integración (en cuanto a alcance, profundidad, grado, etc.) distintos. Por un lado, en América del Norte se buscaba la liberalización total del comercio entre los países firmantes a través de una zona de libre comercio, de esta forma, Estados Unidos, Canadá y México, suprimieron tarifas y aranceles aduaneros para las importaciones entre sus países. Por otro lado, en el MERCOSUR, se previó una liberalización del comercio para que después de un período denominado “etapa de transición”, se convierta en una Unión Aduanera. La práctica demostró que los procesos irían convergiendo hacia mismos resultados en cuanto a la creación de instituciones que fomenten la participación de la sociedad civil.

En segundo lugar, los gobiernos se vieron obligados a dar respuestas a presiones que ejercieron distintos sectores de la sociedad civil. Por tal motivo, incorporaron mecanismos institucionalizados para que dichos actores puedan expresarse. Las organizaciones resultantes del sector empresarial, conjuntamente con los partidos políticos, fueron los pioneros en debatir asuntos referentes a la Zona de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, organizaciones ambientales y sindicatos, que estaban relegados de las conversaciones, ejercieron presión sobre funcionarios y opinión pública norteamericana y consiguieron avances importantes para la puesta en marcha de las denominadas “cláusulas sociales” en acuerdos para liberalizar el comercio. Mediante esta presión, lograron ampliar la agenda, inicialmente recortada a temas comerciales y financieros. Como resultado, el TLCAN anexó a su institucionalidad la Comisión de Cooperación Laboral y la Comisión de Cooperación Ambiental. Estos mecanismos se convirtieron en marcos para que la sociedad civil norteamericana participe y contribuya (mediante el control y monitoreo) a la aplicación de leyes laborales y ambientales en sus países. En las primeras negociaciones del MERCOSUR, existió una actuación casi exclusiva de los gobiernos y de las tecnoburocracias negociadoras, muchas veces influidas por el lobby (presión) que ejercieron grupos de interés del sector empresarial. El tema de la sociedad civil se comenzó a plantear a mediados de los noventa cuando se consolidan los sindicatos en la región. Al igual que el TLCAN, en el MERCOSUR los gobiernos crearon

mecanismos para que mencionados actores puedan discutir temas dentro de la agenda regional. Así nacieron el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Sociolaboral.

En tercer lugar, advertimos una clara distinción entre las formas de participación para actores no gubernamentales creados por el MERCOSUR y el TLCAN. Mientras que en el MERCOSUR se crearon instancias de participación no gubernamental para actores organizados, esto es, las convocatorias oficiales de consulta y cooperación van dirigidas a las principales organizaciones sindicales y asociaciones industriales; en el TLCAN, las instancias de participación incluyeron a un amplio espectro de la sociedad civil: organizaciones no gubernamentales de distinta índole, académicos, sindicatos, empresarios, etc. Generalmente, en el MERCOSUR, la situación se agrava a partir de la falta de consenso político entre los Estados para ampliar el rango de actores participantes y por la imposición que ejercen los actores ya incluidos, que para asegurar su hegemonía en los mecanismos de participación, elevan los requerimientos que toda nueva organización debe cumplimentar para empezar a ser parte. Las políticas de inclusión (dotadas de un perfil abarcativo de ciudadanía) que llevaron adelante las Comisiones del TLCAN, han contribuido exitosamente en el proceso de monitoreo sobre los Estados, ya que no existen grupos de organizaciones que se apoderen de los mecanismos institucionalizados por el ACLAN y el ACAAN. Por los motivos aquí expuestos, señalamos que estamos en presencia de formas o modelos alternativos de participación para actores no gubernamentales. Identificamos una forma *corporativa* de participación en el MERCOSUR y una forma de *estilo ciudadano* en el TLCAN.

Son tres observaciones generales que emergen de los conceptos utilizados en la jerga del MERCOSUR y de su modelo corporativo de participación. La primera es que la noción de sectores privados no admite elementos públicos y se limita a la cadena económica. Por lo tanto, tiende a no incorporar las formas más complejas de organización social (público-privadas), ni la coordinación de cadenas productivas transnacionales, así como la interferencia de la reglamentación económica en la vida social. El TLCAN mostró en la práctica que no existe tal dicotomía, ya que incorpora a diversos sectores de la sociedad civil, hasta la novedad de que cada individuo, y en forma particular, pueda tener acceso a los mecanismos institucionalizados.

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

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

Entrando definitivamente en lo que respecta a la problemática de la gobernancia en la región, observamos que los inconvenientes de gobernancia que demuestra el

MERCOSUR son bien distintos a los que presenta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Mientras en el TLCAN existen instituciones regionales que avanzan al margen de un proceso de legitimación ciudadana, en el caso de la integración mercosureña, existe un profundo déficit de perspectiva regional y de voluntad colectiva que se manifiesta principalmente en los gobiernos, pero también, se trasmite en las formas de participación de los actores no tradicionales que, como las corporaciones y la propia sociedad civil, sigue privilegiando los intereses nacionales por sobre la búsqueda de un espacio regional.

De acuerdo a los elementos de *good governance* y particularmente centrándonos en la transparencia, podemos observar puntos frágiles en la política de transparencia que intenta llevar a la práctica el MERCOSUR. El bloque parte de una falta de transparencia, sobre todo en lo que concierne a publicidad y acceso a la información. Esto se debe a la falta de normas claras y precisas sobre la aplicación de este principio en cada una de las instancias del proceso decisorio (particularmente en el FCES y en la Comisión Sociolaboral); especialmente es preocupante la legibilidad de las informaciones que brinda a la sociedad. La mayoría de los documentos importantes, sobre todo aquellos que se elaboran y discuten en los órganos decisorios y en los órganos que representan a la sociedad civil del MERCOSUR, son confidenciales. Sólo las actas adquieren estado público a través de un sitio web desactualizado o de un boletín oficial extremadamente costoso. No ocurre lo mismo con los estudios, proyectos e informes anexos a las actas, que pueden mantenerse como confidenciales. Según la resolución GMC N08/05, todos los documentos deben ser públicos; sin embargo, la norma especifica que cualquier Estado parte puede pedir su confidencialidad, sin explicitar el porqué, ni aparecer como responsable de su petición. Como todas las decisiones son por la regla del consenso, la sola objeción de un país se traduce en la falta de publicidad de la documentación. Este déficit en la difusión y acceso a la información, genera escasa previsibilidad, que es un importante elemento de la seguridad pública, por la tanto de la gobernancia.

El TLCAN mostró y llevó a la práctica distintos mecanismos de difusión de información para que todos los ciudadanos tengan acceso inmediato, actualizado y legible a distintos documentos, actas, normas, etc. En primer lugar, así lo reflejan los objetivos generales de los Acuerdos anexados a la zona de libre comercio: por un lado en el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN) y por el otro en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América el Norte (ACAAN). En segundo lugar, las Comisiones que rigen a dichos Acuerdos, promueven la cooperación entre instituciones intergubernamentales y sociedad civil para el cumplimiento de leyes laborales y ambientales en cada país miembro. En suma, el TLCAN se ha caracterizado por llevar adelante una clara y adecuada política de transparencia, convirtiéndose en un proceso exitoso en la materia.

Podemos decir por un lado, que el mayor déficit de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR está en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numérica y formalmente existen espacios, pero no se puede decir que estos mecanismos han contribuido a la gobernancia del bloque. Diferente es el caso del TLCAN, que como hemos visto, apareció como un proceso que llevó a la práctica mecanismos que refuerzan la idea de buen gobierno en la región.

Los mecanismos institucionalizados por el MERCOSUR presentan déficits de gran importancia. La elitización de estos espacios (causada por la concepción restrictiva prevista para la participación directa en el MERCOSUR entendida apenas como una sumatoria de organizaciones reconocidas en la dimensión nacional) desencadenó controversias entre los miembros de la sociedad civil. Quiénes están relegados de estos procesos, prefieren actuar de manera independiente, muchas veces utilizando la técnica del lobby o a través de manifestaciones desde una perspectiva nacionalista, perjudicando y deslegitimando el accionar del bloque y de los mecanismos institucionalizados que en teoría representan a una pluralidad de intereses. Por otro lado, la mayor parte de los mecanismos de participación son inefectivos, debido a la falta de procedimientos claros para el análisis de las posiciones presentadas por la sociedad civil a la hora de discutir proyectos.

Los recursos económicos son trascendentes a la hora de participar en reuniones o eventos en los procesos decisorios. Los mecanismos del MERCOSUR no cuentan con un presupuesto anual que asegure la participación de diversos actores de la sociedad civil y que haga eficiente el accionar de los órganos. Resaltamos en este aspecto, la autonomía presupuestaria que tiene el Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Esta característica le otorga mayor eficiencia en sus acciones. También destacamos que el CCPC es un órgano representado por diferentes sectores de la sociedad civil, al cual tiene acceso la ciudadanía de América del Norte por lo menos en cuatro oportunidades anuales. De allí la eficacia de dicho órgano al presentar recomendaciones al Consejo de Ministros de la Comisión, que como observamos en este trabajo, triplicó a las recomendaciones que realizó el FCES al Grupo del Mercado Común del MERCOSUR a lo largo de diez años.

La rendición de cuentas (*accountability*) en definitiva, contribuye a reforzar la legitimidad del proceso decisorio y a aumentar la confianza de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Este principio, ha sido casi inadvertido en el MERCOSUR, ya que no se proveen mecanismos, ni siquiera intra bloque.

El TLCAN mostró lo contrario. La rendición de cuentas a través de peticiones y demandas públicas de los ciudadanos a los Estados por cumplir con leyes laborales y medioambientales, ha sido la característica distinguida en este aspecto.

Como indicamos en el transcurso de este trabajo identificamos semejanzas y diferencias entre los mecanismos institucionalizados para la participación de la sociedad civil del TLCAN y del MERCOSUR. En efecto, la novedad que quisimos aportar, mediante el enfoque en un proceso que tiene relativa escasez de estudios (en cuanto a mecanismos institucionalizados para la participación de la sociedad civil) como el caso del TLCAN; es que, desde procesos de integración no tan pretenciosos en cuanto a objetivos y alcance, se puede contribuir a la gobernanza regional, como lo ha llevado a la práctica la Comisión para la Cooperación Laboral (en menor medida) y la Comisión para la Cooperación Ambiental, en mayor forma.

Destacamos la eficacia de los mecanismos brindados por el TLCAN, porque han conseguido sacar a la luz (*sunshine effects*) temas que en dichos países tienen una importancia relativamente amplia y estaban ocultos. ¿De qué manera contribuyeron a la

governancia los mecanismos del TLCAN? Por un lado legitiman el Tratado de Libre Comercio, le dan sustento ciudadano; por el otro se cumplen distintas formas para que el ciudadano se sienta parte del mismo. Al momento de reclamar por incumplimientos, los mecanismos institucionalizados se encuentran con sistemas casi perfectos en cuanto a difusión, acceso y legibilidad de la información. Por ende, los Estados se ven obligados a respetar sus leyes laborales y medioambientales, ya que sus problemas traspasan las fronteras.

En cierta medida, podemos decir que el TLCAN presenta mecanismos eficientes y legítimos de participación para actores no gubernamentales y se convierte en un modelo de buen gobierno en la región. El MERCOSUR es una experiencia subregional con perspectivas de futuro. Representa un espacio para que los actores de la sociedad civil puedan expresarse. Debemos dejar en claro que los mecanismos presentes para la participación en el MERCOSUR distan mucho de ser eficientes y legítimos y no contribuyen al buen gobierno regional. Por la tanto, planteamos la necesidad de transformar los mecanismos de participación para la sociedad civil del MERCOSUR a corto plazo, en mecanismos más eficientes, legítimos y democráticos.

En momentos en dónde se discute una nueva institucionalidad del MERCOSUR, creemos que algunos de los puntos en que se debería trabajar, por lo menos a corto plazo, serían los siguientes:

- Promocionar la *transparencia*, que asegure el principio de la publicidad y obligue a los Estados a hacer públicos sus actos y decisiones, requiriendo de:

Mecanismos y dispositivos que aseguren el acceso de esta información por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la creación de una base de datos con selección temática y un accesible mecanismo de búsqueda en la página de internet oficial del MERCOSUR (actualizada periódicamente).

La existencia de políticas activas de difusión para que ella llegue a todos los ámbitos, en especial a los actores y sectores excluidos de las decisiones.

Información y documentos legibles, sino en su texto, al menos en la explicitación de sus implicancias sobre la agenda en cuestión.

- Establecer reglas claras para la identificación y selección de actores (*participación inclusión*) para asegurar la pluralidad de intereses en las reuniones, logrando que:

La preparación de la agenda para las reuniones sea pública, salvo reservas con justificación expresa.

Las convocatorias a las reuniones deben hacer público el estatus de la participación e invitar a grandes espectros de la ciudadanía (organizaciones no gubernamentales del ámbito medioambiental, académico, profesionales, etc.).

▪ Confeccionar mecanismos de *rendición de cuentas* al estilo norteamericano que introduzcan dispositivos para la evaluación y devolución de los resultados del proceso de consultas a los distintos actores involucrados; y permitan el control sobre los tecnoburócratas.

BIBLIOGRAFÍA

- BIZZOZERO, Lincoln (2002) “El proceso de construcción del MERCOSUR, una evaluación de sus primeros diez años” Documentos de trabajo número 56. Montevideo: facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- BIZZOZERO, Lincoln (2003) “La participación de los actores de la sociedad civil en el MERCOSUR. ¿Hacia una ciudadanía regional en el Bloque? Citado en Serbín, Andrés (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana” Siglo XXI Editores Argentina S.A. Buenos Aires, Argentina.
- BIZZOZERO, Lincoln; GRANDI, Jorge (1997) “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional” Revista Integración y Comercio. N° 3. BID/INTAL, Buenos Aires.
- BORZEL, Tanja (s/d) “Qué tienen especial las policy networks: explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea” Disponible en el sitio Universidad Arturo Prat
- BOTTO, Mercedes (2001) “La participación de la sociedad civil en los procesos de integración comercial” Serie BRIEF N°3. FLACSO. PIEI Buenos Aires, Argentina.
- BOTTO, Mercedes (2002) “Integración regional en América Latina” Disponible en FLACSO Argentina: <http://www.flacso.org.ar>
- BOTTO, Mercedes (2003) “El ALCA y la Convocatoria a la Sociedad Civil: Un camino de ida y vuelta” FLACSO. PIEI Buenos Aires, Argentina.
- BOTTO, Mercedes (2004) “El ALCA y la participación de la Sociedad Civil: Alcances y desafíos de una nueva agenda regional” Revista Integración y Comercio. N° 19. BID/INTAL, Buenos Aires.
- BOTTO, Mercedes; TUSSIE, Diana (s/d) “La internacionalización de la Sociedad Civil: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica” FLACSO, Buenos Aires.
- BOUZAS, Roberto; SOLTZ, Hernán (2001) “La formación de instituciones regionales en el MERCOSUR” En “El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década” Red MERCOSUR / BID. Siglo Veintiuno Editores.
- BRAND, Ulrich (s/d) “Entre la globalización neoliberal y el estado benefactor: El debate sobre global governance” Disponible en el sitio Insumos. <http://www.insumos.com/biblioteca/entre%20la%20globalizaci%c3%B3n%20neoliberal%20y%20el%20estado%20benefactor.pdf>

- BROOKS, David; FOX, Jonathan (s/d) “TLCA: Diez años de diálogos transfronterizos” Disponible en BILATERALS. http://www.bilaterals.org/article.php3?_article=2369
- CAETANO, Gerardo (2004) “Los retos de una nueva institucionalidad del para el MERCOSUR” Disponible en FRIEDRICH EBERT STIFTUNG http://www.nuevasoc.org.ve/upload/fes_la_publicaciones/mercosur_caetano.pdf
- CAMOU, A. (2001) “Los desafíos de la gobernabilidad” citado en: Herrera, Juan Carlos (2005) “La Gobernabilidad Democrática ante el dilema de la Gobernanza Mundial: Agendas Mundiales en Pugna” VII Congreso Nacional de Ciencia Política: Agendas regionales en escenarios en conflicto. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) Córdoba, Argentina. 15, 16, 17, 18 de Noviembre de 2005.
- CASTRO REA, Julián (s/d) “The North American Challenge a mexican perspective”
- DE LA VEGA, Julio (1989) “Diccionario Consultor Político”
- DE MUNCK, Jean; LENOBLE, Jacques (s/d) “Les mutations de l’art de gouverner” citado en Ventura, Desy (2004) “La gobernanza democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.
- DICCIONARIO ELECTRÓNICO DEL BOLETÍN DE LAS UNIDADES ESPAÑOLAS DE TRADUCCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA. “Punto y Coma” <http://europa.eu.int/comm/traslation/bulletins/puntoycoma/numeros.html> 2004.
- DI PIETRO, Paolo (s/d) “La Dimensión social del MERCOSUR. Recorrido institucional y perspectivas”. FLACSO Buenos Aires.
- DOREN, Bob; TOMLIN, Wilson (1991) “Faith and Fear: The Trade Story”. Stoddart. Toronto.
- DREILING, Mack (2000) “The Class Embeddedness of Corporate Political Action: Leadership in defense of the NAFTA” Socials Problems. New York.
- FAU-NOUGARET, Matthieu (2001) “La bonne gouvernance dans les relations juridiques internationales” citado en Ventura, Desy (2004) “La gobernanza democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.
- FERNÁNDEZ, Néstor (2002) “Procesos de Integración y Bloques Económicos Comerciales: Integración económica”. Universidad Empresarial Siglo 21. Córdoba
- FERNÁNDEZ, Wilson (2000) “MERCOSUR, Estados Unidos, ALCA: Globalización y regionalización en el cambio de siglo” Fundación de Cultura Universitaria.

- GARNELO, Vicente (1998) “Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR” Banco Interamericano de Desarrollo BID/INTAL.
- GOMEZ GALAN, Manuel; SANAHUJA, José (2001) “La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención” CIDEAL, Madrid.
- GRANDI, Jorge (1998) “Déficit democrático y social en los procesos de integración” Revista Integración y Comercio. N°6. BID/INTAL, Buenos Aires.
- HERRERA, Juan Carlos (2005) “La Gobernabilidad Democrática ante el dilema de la Gobernanza Mundial: Agendas Mundiales en Pugna” VII Congreso Nacional de Ciencia Política: Agendas regionales en escenarios en conflicto. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) Córdoba, Argentina. 15, 16, 17, 18 de Noviembre de 2005.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD DE CATALUÑA. La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Disponible en: http://www.cat-sostenible.org/pdf/recerca_5_castella.pdf
- JÁCOME, Francine (2000) “El Foro permanente de la sociedad civil del Gran Caribe: evaluación preliminar” Caracas, CRIES, Nueva Sociedad, CIEI.
- JÁCOME, Francine (2003) “La sociedad civil en el procesos de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica? Citado en Serbin, Andrés (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana” Siglo XXI Editores Argentina S.A. Buenos Aires, Argentina.
- LAMY, Pascal (2002) “La gouvernance, ou comment donner sens a la globalisation” citado en Ventura, Desy (2004) “La gobernanza democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.
- LEON AULINA, Emilienne (1999) “La relación entre las organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación: una alianza estratégica para construir” Ponencia presentada a ISRT – LAC Chile, 1999. Disponible en Harvard University http://www.fas.harvard.edu/~drclas/programs/PASCA/pdfs/spanish/Chile%201999/Elementos/Emilienne_de_Le=n.pdf
- LIBRO BLANCO DE LA COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Disponible en: <http://www.europa.eu.int>
- LINDBLOM, Charles (1980) “The Policy Making Process. Eglewood Cliffs” Prentice Hall.

- MACDONALD, Lura; SCHWARTZ, Mildred (2002) “Political Parties and NGOs in the Creation of New Trading blocs in the Américas” International Political Science review. Vol 23, número 2.

- MARTINEZ, Carmen; MERINO, Amparo (2005) “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la Empresa” Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), Madrid, Noviembre 2005. <http://www.cecod.net/Informe%20ONG-Empresas.pdf>

- MAYNTZ, Renate (2000) “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance” Revista Instituciones y Desarrollo. N° 7.

- MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto (2004) “Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la triple Alianza al MERCOSUR” Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina.

- MONTESQUÍN, Adriana (2005) “El rol del Foro Consultivo Económico Social y la dimensión social del MERCOSUR. VII Congreso Nacional de Ciencia Política: Agendas regionales en escenarios en conflicto. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) Córdoba, Argentina. 15, 16, 17, 18 de Noviembre de 2005.

- NAIDOO, Kumi (2003) “La percepción de la gobernanza global” Disponible en La Sociedad Civil. <http://www.lasociedadcivil.org>

- PALENCIA PRADO, (s/d) “Condiciones necesarias para negociar una cláusula social” Disponible en <http://www.laborrights.org/projects/globalecon/palencia.html>

- PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos (2004) “La Nación Sudamericana: del imperativo histórico cultural, a la realización económico política. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

- PORTELLA, Silvia (s/d):”El MERCOSUR desde sus orígenes sociales e instituciones” Revista Democracia, Gobernanza en el MERCOSUR N° 20 Buenos Aires, Argentina.

- PRATZ CATALÁ, Joan (s/d) “Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad: El fantasma de la disolución social”. Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe. <http://www.unesco.org.uy/shs/docspdf/buengobierno.pdf>. 2005

- RATTON SÁNCHEZ, Michelle (2004) “Puntos críticos de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR” “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.

- ROSENAU, James (s/d) “Gobernanza, orden y transformación en la política mundial”. Citado en Rosenau, J y Czempiel, Otto (2000) “Gobernanza sin Gobierno: Orden y transformación de la política mundial” citado en Ventura, Desy (2004) “La gobernanza

democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.

▪ROSENAU, James; Czempiel Ernest-Otto (1992) “Governance without Government”: Orden and Change in World Politics, Cambridge. Cambridge University Press.

▪SANTOS, Boaventura de Sousa (2002) “Globalización y Ciencias Sociales: Los procesos de globalización” citado en Ventura, Desy (2004) “La gobernanza democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.

▪SCHEDLER, Andreas (s/d) “Conceptualizing Accountability” citado en Smulovitz, Catalina (2001) “Judicialización y accountability social en Argentina” Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies

▪SCHMITTER, Philippe (1979) “Trends Towards Corporatist Intermediation” Sage, Beverly Hills, London.

▪SCRIBANO, Adrián (2002) “Introducción al proceso de investigación en Ciencias Sociales” Editorial Copiar. Buenos Aires, Argentina.

▪SERBÍN, Andrés (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana” Siglo XXI Editores Argentina S.A. Buenos Aires, Argentina.

▪SHARPF, Fritz (1974) “Politische Durchsetzbarkeit inner reformen” citado en Mayntz, Renate (2000) “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance” Revista Instituciones y Desarrollo. N° 7. Noviembre 2000

▪SILVÁN, Laura (2004) “Resolving Environmental Problems and Fostering Citizen Participation” Disponible en <http://www.americaspolicy.org>

▪SMOUTS, Marie-Claude (s/d) “Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales” Disponible en UNESCO <http://www.reei.org/reei3/Ibanez.PDF>

▪SMULOVITZ, Catalina (2001) “Judicialización y accountability social en Argentina” Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C. September 2001

▪STOCKER, Gerry (1998) “Governance as a theory: five propositions”, en *ISSJ / International Social Science Journal*, no. 155, marzo 1998

▪STRASSER, Carlos (1991) “Para una teoría de la democracia posible” Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires.

▪STUHLREHER, Amalia (s/d) “Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-MERCOSUR” Disponible en Revista Afers Internacionals <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/afers/60stuhldreher.cfm>

- TEEGAN, Horst. (2004): “The importance of nongovernmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: an international business research agenda” citado en Martínez, Carmen; Merino, Amparo (2005) “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la Empresa” Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), Madrid, Noviembre 2005.
<http://www.cecod.net/Informe%20ONG-Empresas.pdf>

- TUSSIE, Diana (2001) “América Latina: paradigmas en crisis” FLACSO. Chile.

- VENTURA, Desy (2004) “La gobernanza democrática en el MERCOSUR” Seminario IEPES: “Brasil y Argentina en el actual contexto del MERCOSUR” Río de Janeiro, Brasil. 1 y 2 de diciembre de 2004.

- VIEYTES, Rut (2004) “Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad: epistemología y técnicas” Editorial de las Ciencias. Buenos Aires, Argentina.

- WANDERLEY, Eduardo (s/d) “Sociedad Civil, Integración regional y MERCOSUR” Revista Democracia, Gobernanza en el MERCOSUR N° 20 Buenos Aires, Argentina.

- WILSON, Graham (1990) “Interest Groups” Oxford Basil Blackwell

- WORLD BANK Sitio oficial, disponible en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html>

ANEXO I

RESUMEN DE LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS (hasta marzo de 2004)

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de EU 940001	México	International Brotherhood of Teamsters	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para Revisión No se recomendaron consultas ministeriales	Seminario
OAN de EU 940002	México	United Electrical, Radio and Machine Workers of America	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para revisión No se recomendaron consultas ministeriales	Seminario
OAN de EU 940003	México	International Labor Rights Fund, American Friends Service Committee, Asociación Nacional de Abogados Democráticos	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para Revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con un documento de Resoluciones Adoptadas	Tres seminarios públicos sobre el registro de Sindicatos Los funcionarios se reunieron con las instancias privadas interesadas Estudio de especialistas mexicanos
OAN de EU 940004	México	United Electrical, Radio and Machine Workers of America	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para Revisión La comunicación se retiró antes de que se terminara la revisión	
OAN de México 9501 Foro público Estudio especial del	EU	Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse,	Aceptada para Revisión Resuelta mediante consultas ministeriales con un documento de Resoluciones Adoptadas	Secretariado Información del Secretario del Trabajo de EU sobre el caso ante autoridades nacionales

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de EU 9601	México	International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/America, Asociación Nacional de Abogados Democráticos	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para Revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con un documento de Resoluciones Adoptadas	Seminario sobre tratados internacionales y sistemas constitucionales de EU, México y Canadá
OAN de EU 9602	México	Communications Workers of America	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	Aceptada para Revisión Se retiró posteriormente	
OAN de EU 9701	México	International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/America, Asociación Nacional de Abogados Democráticos	Discriminación en el empleo	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con un documento de Resoluciones Adoptadas	Reunión a nivel gubernamental Conferencia sobre los derechos de las mujeres trabajadoras en América del Norte Cuatro sesiones de divulgación sobre los derechos de las mujeres trabajadoras Informe del Secretariado
OAN de EU 9702	México	Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Support Committee for Maquiladora Workers, International Labor Rights Fund, Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Acero, Hierro, Conexos y Similares	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Más tarde se agregó: Seguridad e higiene en el trabajo	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	El gobierno mexicano promoverá el registro de contratos colectivos, listas de votantes registrados y el voto en urnas secretas Seminario para promover los principios de libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva Seminario trilateral sobre juntas laborales Cooperación entre México y EU sobre información de seguridad e higiene

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de EU 9703	México	United Steelworkers of America, AFLCIO/CLC, United Electrical, Radio and Machine Workers of America, International Brotherhood of Teamsters	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.	Acceptada para revisión. Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	El gobierno mexicano promoverá el registro de contratos colectivos, listas de votantes registrados y el voto en urnas secretas Seminario para promover los principios de libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva Seminario trilateral sobre juntas laborales Cooperación entre México y EU sobre información de seguridad e higiene
OAN de Canadá 98-1	México	United Steelworkers of America (oficina en Canadá), 11 sindicatos y 31 organizaciones interesadas	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Prevención de lesiones y enfermedades en el trabajo.	Acceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales.	Canadá participará en el Grupo de Trabajo Trinacional sobre Seguridad, Salud y Medio Ambiente Laboral.
OAN de Canadá 98-2	EU	Yale University School of Law, Workers Rights Project; American Civil Liberties Union Foundation, Immigrants' Rights Project y otros sindicatos y organizaciones	Condiciones mínimas de trabajo. Protección de los trabajadores migratorios	Expediente cerrado	Nuevo Memorándum de Acuerdo entre el Departamento del Trabajo y el Servicio de Inmigración y Naturalización

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de México 9801	EU	Oil, Chemical & Atomic Workers International Local 1-675; Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio "6 de Octubre"; Unión de Defensa Laboral Comunitaria; Support Committee for Maquiladora Workers	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Condiciones mínimas de trabajo. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Eliminación de la discriminación en el empleo.	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	Reuniones a nivel gubernamental Sesiones públicas de divulgación organizadas por el Departamento del Trabajo Foros públicos sobre trabajadores agrícolas migratorios en EU Guía del Secretariado
OAN de México 9802	EU	Frente Auténtico de Trabajo; Unión Nacional de Trabajadores; Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Acero, Hierro, Conexos y Similares	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Condiciones mínimas de trabajo Prevención de lesiones y enfermedades en el trabajo Protección de los trabajadores migratorios. Eliminación de la discriminación en el empleo. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	Reuniones a nivel gubernamental Sesiones públicas de divulgación organizadas por el Departamento del Trabajo Foros públicos sobre trabajadores agrícolas migratorios en EU Guía del Secretariado

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de México 9803	EU	Confederación de Trabajadores de México	Protección de los trabajadores migratorios. Condiciones mínimas de trabajo. Eliminación de la discriminación en el empleo. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	Reuniones a nivel gubernamental Sesiones públicas de divulgación organizadas por el Departamento del Trabajo Foros públicos sobre trabajadores agrícolas migratorios en EU Guía del Secretariado
OAN de México 9804	EU	Yale University School of Law, Workers Rights Project; American Civil Liberties Foundation, Immigrants' Rights Project	Condiciones mínimas de trabajo. Protección de los trabajadores migratorios.	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	Compromiso por parte de EU de producir material educativo en español para los trabajadores; Compromiso conjunto entre EU y México para colaborar en la protección de los derechos de los trabajadores migratorios en EU
OAN de EU 9801	México	Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación	Derecho de huelga	No aceptada para revisión	
OAN de EU 9802	México	Florida Tomato Exchange	Restricciones sobre el trabajo de menores	No aceptada para revisión	

OAN de EU 9803	Canadá	International Brotherhood of Teamsters, Teamsters Canada, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, Teamsters Local 973 (Montreal), International Labor Rights Fund	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva	Aceptada para revisión Se retiró posteriormente	Reunión entre funcionarios de Quebec, de Estados Unidos y representantes sindicales.
-------------------	--------	---	---	--	--

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de EU 9804	Canadá	Organization of Rural Route Mail Carriers; otras organizaciones laborales en Canadá, México y EU	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Eliminación de la discriminación en el empleo.	No aceptada para revisión	
OAN de Canadá 99-1	EU	Labor Policy Association; EFCO Corporation	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse	No aceptada para revisión	
OAN de EU 9901	México	Association of Flight Attendants, AFL-CIO; Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Condiciones mínimas de trabajo. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.	Aceptada para revisión Resuelta mediante consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	Grupo de trabajo bilateral de especialistas gubernamentales en seguridad e higiene en el trabajo Intercambio de información entre gobiernos sobre sindicatos y derechos de asociación y organización Seminario trilateral
OAN de EU 2000-01	México	Trabajadores y extrabajadores de Auto Trim y Custom	Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.	Aceptada para revisión Resuelta mediante	Grupo de trabajo bilateral de especialistas gubernamentales en

		Trim/Breed Mexicana; Coalition for Justice in the Maquiladoras; St. Mary's University School of Law Center for Legal and Social Justice y otras ONGs	Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.	consultas ministeriales, con una Declaración Conjunta	seguridad e higiene en el trabajo
--	--	--	---	---	-----------------------------------

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de EU 2001-01	México	AFL-CIO; Paper, Allied- Industrial, Chemical and Energy Workers' International Union	Libertad de Asociación / Derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva	No aceptada para revisión	
OAN de México 2001-01	EU	Chinese Staff and Workers' Association, National Mobilization Against Sweatshops, Workers' Awaaz, Asociación Tepeyac y trece particulares	Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Protección de los trabajadores migratorios	Aceptada para revisión El informe de revisión no recomendó consultas ministeriales inmediatas.	Se recomendó al Departamento del Trabajo de Estados Unidos tomar las medidas necesarias para resolver los problemas de procedimiento y se señaló la necesidad de difundir más ampliamente los derechos de los trabajadores migrantes.

OAN que recibe y número de comunicación	Relativa a	Presentada por	Asunto / Principio	Resultado	Actividades de seguimiento
OAN de México 2003-1	EU	Farmworker Justice Fund y Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Derecho de huelga Condiciones mínimas de trabajo Eliminación de la discriminación en el empleo Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales Protección de los trabajadores migratorios	Aceptada para revisión	
OAN de EU 2003-1	México	United Students Against Sweatshops y Centro de Apoyo al Trabajador	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Condiciones mínimas de trabajo Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Aceptada para revisión	
OAN de Canadá 2003-1	México	United Students Against Sweatshops y Centro de Apoyo al Trabajador	Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse Derecho a la negociación colectiva Condiciones mínimas de trabajo Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales		

ANEXO II

COMUNICACIÓN PÚBLICA 940003, OAN DE ESTADOS UNIDOS⁹³

El 13 de octubre de 1994, la OAN de Estados Unidos aceptó para su revisión una comunicación pública en la que se plantean asuntos relativos a la libertad de asociación y el derecho a organizarse. Se aduce en ella que trabajadores de una planta mexicana subsidiaria de Sony Corporation en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México, habían sido intimidados, presionados y finalmente despedidos por la empresa cuando intentaron organizar un sindicato; que la gerencia de la planta había conspirado con el sindicato existente y con las autoridades locales para elegir a líderes sindicales que se amoldaran a las demandas patronales; que la policía había recurrido a la violencia para dispersar una manifestación pacífica de los trabajadores; y que las autoridades mexicanas habían negado indebidamente el registro del sindicato independiente que los trabajadores intentaron organizar. La OAN de Estados Unidos no aceptó examinar las aseveraciones relativas a las condiciones mínimas de trabajo, ya que no se había seguido el procedimiento de solicitud de compensación respectivo conforme a las leyes mexicanas. La comunicación pública fue presentada por el Fondo Internacional de los Derechos Laborales, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, la Coalición pro Justicia en las Maquiladoras y el American Friends Service Committee.

La OAN de Estados Unidos recopiló información proveniente de diversas fuentes, incluida una audiencia pública celebrada en San Antonio, Texas, el 13 de febrero de 1995, y finalizó su revisión con la expedición de un Informe Público el 11 de abril de 1995. En su Informe, la OAN estadounidense recomendó al Secretario del Trabajo de Estados Unidos entablar consultas ministeriales con su homólogo mexicano respecto al procedimiento de registro de sindicatos en México; recomendó también realizar actividades conjuntas de cooperación en materia de elecciones sindicales internas y de democracia sindical. Asimismo, la OAN de Estados Unidos se comprometió a realizar un estudio de casos presentados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de México en relación con despidos injustificados. Solicitó también información a la OAN de México relativa a las afirmaciones sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía para dispersar la manifestación de los trabajadores.

Las consultas ministeriales tuvieron como resultado un acuerdo para celebrar tres seminarios públicos en materia de procedimientos de registro y certificación de sindicatos, un estudio interno sobre el registro de sindicatos por parte de las autoridades mexicanas y una serie de reuniones entre las autoridades mexicanas y las partes involucradas. Canadá respaldó el plan de acción acordado en las consultas ministeriales y participó en todas las iniciativas conjuntas convenidas.

En cumplimiento de la segunda parte del acuerdo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México designó a un grupo de expertos independientes para elaborar un estudio sobre legislación y prácticas laborales relacionadas con el registro de sindicatos.

⁹³ Información disponible en el sitio web oficial de la Organización. <http://www.naalc.org>

Por último, y de conformidad con la tercera parte del acuerdo, funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se reunieron en la Ciudad de México con representantes de la gerencia de la empresa el 26 de junio de 1995, y con autoridades laborales locales y algunos de los trabajadores involucrados directamente en el caso, del 21 al 24 de agosto de 1995 en Nuevo Laredo.

Además, la OAN de Estados Unidos contrató a un grupo de expertos para elaborar un estudio de casos selectos de la Junta de Conciliación y Arbitraje de México relacionados con alegatos de despidos injustificados. Ese estudio se puso a disposición del público a principios de 1996.

El primero de los tres seminarios públicos acordados en las consultas ministeriales se celebró en la ciudad de México en septiembre de 1995. Paneles de funcionarios gubernamentales de los tres Países examinaron cuestiones relativas al registro y certificación de los sindicatos en México, Estados Unidos y Canadá. Hubo considerable participación del público, de las partes interesadas y de los trabajadores involucrados en la comunicación pública, así como amplia cobertura de prensa.

El segundo seminario se llevó a cabo en San Antonio, Texas, en noviembre de 1995. Se seleccionaron paneles de destacados expertos independientes de los tres países en el campo de las relaciones obrero-patronales para analizar asuntos relativos al registro y certificación de sindicatos, así como a la democracia interna y algunos otros temas en materia de relaciones laborales planteados en la comunicación pública. Nuevamente, hubo participación del público y considerable cobertura de prensa.

El tercero y último seminario acordado en las consultas ministeriales se celebró en Monterrey, Nuevo León, México en el mes de febrero de 1996. En febrero de 1996, la OAN de México publicó documentos relacionados con los seminarios, el estudio especial preparado por los especialistas independientes y llevó a cabo las reuniones previstas en el acuerdo de las Consultas Ministeriales.

En junio de 1996, la OAN de Estados Unidos publicó un informe en el cual se sintetizaban y analizaban los resultados de los seminarios y otros aspectos del programa emanado de las consultas ministeriales de la comunicación pública 940003. El Secretario del Trabajo de Estados Unidos dispuso que la OAN de ese país siguiera de cerca la evolución de los acontecimientos en México en relación con el registro de sindicatos e informara de las consecuencias de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de México sobre los asuntos constitucionales vinculados con el registro de sindicatos en el sector público.

En diciembre de 1996, la OAN de Estados Unidos presentó el informe de seguimiento solicitado por el Secretario del Trabajo de Estados Unidos. En él informó de la situación de los trabajadores de Sony, de las iniciativas en México para reformar la ley federal del trabajo y de las decisiones de la Suprema Corte de México. Se llegó a la conclusión de que "en México continúan produciéndose acontecimientos que pueden ser muy importantes respecto de una amplia gama de asuntos laborales, entre otros la legislación sobre el tema, las relaciones obrero-patronales y las relaciones entre los

trabajadores y el Estado, y lo propio ocurre dentro de las organizaciones sindicales mismas". Los tres informes pueden obtenerse en cualquiera de las OAN.

ANEXO III

BORRADOR para comentarios públicos

Nuestro futuro en la CCA

**Plan Estratégico del
Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)**

2006-2010

Noviembre de 2005

Plan Estratégico del Comité Consultivo Público Conjunto

1.El contexto del ACAAN

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional creada por Canadá, Estados Unidos y México en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La CCA fue creada para ocuparse de las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir posibles conflictos comerciales y ambientales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

2. Quiénes somos

La CCA está integrada por tres organismos separados:

- El *Consejo*, formado por los secretarios de Estado de Medio Ambiente o sus equivalentes

de los tres países. El Consejo es el órgano gobernante de la CCA y, como tal, es responsable del establecimiento de las orientaciones generales y de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la CCA, incluido su presupuesto, y el monitoreo de los avances de los proyectos en relación con sus objetivos.

- El *Secretariado* proporciona apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo, además de otro tipo de apoyo que el Consejo solicite. El *Secretariado* tiene dos principales funciones: apoyar el trabajo del Consejo y administrar el proceso de peticiones ciudadanas en asuntos de aplicación de la legislación (artículos 14 y 15 del ACAAN). Además, en términos del Artículo 13 del ACAAN, puede preparar informes al Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito de su programa anual de trabajo o, a menos que el consejo se oponga, sobre cualquier asunto ambiental relacionado con los objetivos de cooperación del ACAAN.

- El *Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)* está integrado por cinco miembros de cada uno de los tres países, que cumplen su función de manera voluntaria. Su responsabilidad es asesorar al Consejo e informar al Secretariado sobre cualquier asunto en el ámbito del ACAAN.

3. Nuestra perspectiva

El CCPC, junto con el Consejo y el Secretariado, forman la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), institución única con la responsabilidad de capitalizar una oportunidad histórica.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte sentó precedente como acuerdo formal ambiental adoptado en paralelo con un acuerdo comercial; la Comisión, a

su vez, sentó también precedente al incluir un grupo de ciudadanos no gubernamental como uno de sus componentes.

El CCPC se estableció como un mecanismo de cooperación para asesorar al Consejo en sus deliberaciones y proporcionar al Secretariado información relevante para su planeación y sus actividades.

Nuestra visión es promover la cooperación de América del Norte en la protección de los ecosistemas y el desarrollo económico sustentable y asegurar la activa participación de la ciudadanía, y la transparencia en las actividades de la Comisión.

Aun cuando procedemos de tres naciones diferentes y contamos con diferentes relaciones institucionales, nuestro servicio en el CCPC se da como ciudadanos individuales de la región de América del Norte, unidos en el compromiso de conservar y fortalecer nuestro medio ambiente común y lograr una sociedad sustentable.

El CCPC se esfuerza en ofrecer un liderazgo firme y contribuciones públicas constructivas para formar un modelo trinacional de colaboración, formación de consensos y resultados con base en consenso. El CCPC es, en efecto, un modelo para el futuro en un proceso que no tiene precedentes y que, como tal, representa una gran oportunidad para avanzar mediante la cooperación.

4. Nuestro primer decenio⁹⁴

En nuestra primera década el CCPC se convirtió en un sustancial foro transparente y abierto al debate público en América del Norte. Hemos patrocinado y auspiciado diversas reuniones públicas sobre asuntos identificados por el público como prioridades, y hemos fomentado un diálogo sostenido e informado con el Consejo y sus Representantes Alternos. Al mismo tiempo, el CCPC no ha rehuído a la controversia ni a la oposición con el Consejo cuando las opiniones o intereses fueron divergentes. La persistencia del CCPC, por ejemplo, en buscar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15 del ACAAN) reflejó nuestro compromiso de proteger y promover la instrumentación del lo que el CCPC considera una de las características más importantes de la CCA.

Como parte de nuestra experiencia, hemos aprendido la importancia de las comunicaciones más abiertas y de la búsqueda de un más firme y menos formal diálogo con el Consejo y con los Representantes Alternos como medio complementario de mejorar la comprensión mutua y promover la cooperación. Las mayores contribuciones del CCPC, tanto como facilitador de un proceso público como al influir en las políticas, se ha dado cuando nos hemos centrado y concentrado en un conjunto definido de asuntos. En todos los ámbitos, continuaremos un diálogo constructivo con el Consejo y generaremos confianza mediante un alto nivel de transparencia en nuestro trabajo.

⁹⁴ Derivado del informe preparado para el CCPC por Eric Dannenmaier, "El CCPC a sus diez años: Revisión del Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte", marzo de 2005.

En junio de 2005 el CCPC anunció su intención de elaborar su propio plan estratégico. La planeación estratégica requiere de una evaluación de fortalezas y debilidades, al igual que de las oportunidades, objetivos y amenazas a nuestro trabajo. Con ese fin, se pidió a los miembros del Comité que presentaran una lista de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Esta información se utilizó para identificar la orientación estratégica del CCPC, misma que se describe en la sección siguiente.

5. Perspectiva del futuro

Como se destacó en el informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), **el CCPC es uno de los tres principales órganos de la CCA con una función valiosa de asesoría al Consejo y como “conciencia del ACAAN.”** Apreciamos esta función y hemos emprendido un análisis de las fortalezas y debilidades del CCPC con el fin de elaborar un plan estratégico para el futuro. Aun cuando la visión misma del CCPC no ha cambiado, **la forma en que dicha visión se instrumenta** sí se modifica. Establecemos ahora los principios de trabajo propios del CCPC que sentarán los cimientos de nuestro plan estratégico: se trata de la transparencia, la difusión y el compromiso; con esos medios buscaremos alcanzar la visión del CCPC en los próximos cinco años (2006-2010).

Transparencia

La transparencia es en lo fundamental una cuestión de facultar y confiar. Cuando se faculta a los sectores externos para la toma de decisiones con base en información significativa, objetiva y no tendenciada se desarrolla la confianza y se influye en el comportamiento de todas las partes involucradas. El CCPC reconoce también que la transparencia es más un proceso que un producto: es un diálogo respecto de qué intercambios de información son los adecuados y cómo evaluar dicha información de una forma equitativa. La función única del CCPC al interior de la CCA nos permite crear un ambiente hospitalario para el desarrollo de este diálogo.

La meta quinquenal del CCPC respecto de la transparencia es asegurar que el público tenga acceso a la información objetiva, no tendenciada y significativa que requiere para tomar decisiones informadas respecto de los efectos del mayor comercio en el medio ambiente de América del Norte y que los miembros del Consejo y otros responsables de las decisiones políticas tengan acceso a información y conocimientos más allá de sus propias dependencias.

Difusión

Nuestro segundo principio de trabajo es la difusión. La difusión se define como el que una organización vaya más allá de su alcance normal de operaciones y proporcione información, recursos y servicios a todos aquellos que no se encuentran en el área inmediata de servicio. Nuestro análisis sugiere que el CCPC debe realizar tareas de difusión

entre grupos de población con insuficiente representación, entre ellos los grupos indígenas, los empresarios, las comunidades de bajos ingresos y otras comunidades marginadas.

Nuestra evaluación sugiere también que es necesario que el CCPC desarrolle una función más amplia de diplomacia pública como medio para llegar a una comunidad más amplia de América del Norte para avanzar hacia el logro de los objetivos del ACAAN y contribuir a la nueva orientación estratégica establecida en la Declaración de Puebla de 2004.

Para lograr una difusión efectiva el CCPC se propone:

- 1) Definir la difusión de modo específico en su relación con el CCPC.
- 2) Definir el grupo o población objetivo que el CCPC quiere alcanzar para lograr sus metas y su perspectiva.
- 3) Establecer alianzas con recursos comunitarios destacados. ¡Escuchar!
- 4) Mantener presencia con la comunidad... ofrecer seguimiento continuo.
- 5) Adaptar los métodos para respetar la cultura y el idioma y poder llegar a los públicos objetivo con medios a su alcance.

La meta quinquenal del CCPC respecto de la difusión es incrementar la visibilidad del CCPC en América del Norte con el propósito de ampliar y mejorar la participación pública en las actividades del CCPC y la CCA.

Compromiso

El compromiso público se obtiene mediante la comunicación abierta con el propósito de comprender temas y preocupaciones y proporcionar la información necesaria para que el público determine la forma de su compromiso. No se trata simplemente de informar al público, sino de un proceso activo en el que se busca la retroalimentación con las partes o los individuos interesados. El CCPC se propone identificar los medios idóneos para informar y motivar la participación ciudadana; se propone, por ejemplo, hacer sus reuniones, talleres y presentaciones tan interactivas como sea posible y buscará involucrar a los grupos y organizaciones locales que puedan ayudar a difundir información o facilitar la comunicación con el público. El CCPC, por sí mismo, no puede representar a todos los sectores; nuestra expectativa es que el Comité pueda representar la instancia en que cada miembro del público quiera compartir sus ideas y conocimientos.

Con ello en mente, el CCPC se propone:

- Abordar asuntos difíciles e incluso controvertidos de una manera significativa y responsable.
- Centrar nuestro trabajo en áreas en el ámbito del ACAAN, ya sea las identificadas como prioritarias por el público y los miembros del CCPC, o por el Consejo, concentrándose en asuntos de preocupación ambiental, incluidos, sin a ellos limitarse, la protección de los ecosistemas, la protección de la vida silvestre, especies invasoras,

emisiones atmosféricas, calidad del aire, preocupaciones ambientales, sustancias tóxicas, gestión de sustancias químicas, conservación de la energía, uso de energía renovable y gestión hídrica.

La meta quinquenal del CCPC respecto del compromiso es incrementar el nivel de participación pública y su involucramiento, por medio de su trabajo de difusión, de modo que aumente la efectividad del CCPC en el logro de su visión.

6. os principios de trabajo del CCPC en relación con los pilares de la CCA

Como se indicó en las secciones 2 (Quiénes somos) y 4 (Nuestro primer decenio), el CCPC es un mecanismo único trilateral de consulta pública sin ningún precedente directo o similar entre las instituciones ambientales internacionales. El hecho de que los miembros del CCPC actúen con independencia respecto del Consejo y que no busquen o reciban instrucciones de ninguno de los gobiernos o del Secretariado otorga a esta institución la legitimidad que requiere para actuar tanto como intermediario entre el Consejo y la ciudadanía preocupada, como en calidad de caja de resonancia de ideas. Reconocemos, además, la naturaleza dual del CCPC como crítico y colaborador, trabajando para fortalecer la capacidad del Comité, el Consejo y los Representantes Alternos para encontrar soluciones creativas.

Luego de más de un año en proceso, que incluyó consultas con el público auspiciadas por el CCPC, el Plan Estratégico 2006-2010 de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue adoptado en la Ciudad de Quebec en junio de 2005. Las prioridades, o pilares, para el programa de cooperación de la CCA en los próximos cinco años son: 1. Información para la toma de decisiones; 2. Desarrollo de la capacidad, y 3. Comercio y medio ambiente. A continuación se describe brevemente cada uno de los pilares de la CCA y, con base en los principios de trabajo del CCPC, se destacan ejemplos de la forma en que el Comité puede contribuir.

Pilar #1 de la CCA: información para la toma de decisiones

Para resolver problemas ambientales de alcance regional en América del Norte los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles de los tres países requieren de la mejor información con el fin de establecer objetivos, instrumentar soluciones y monitorear la efectividad de las opciones que tomaron.

Con el fin de contribuir en la gestión de los asuntos transfronterizos, la CCA trabajará para incrementar la comparabilidad, confiabilidad y compatibilidad de la información nacional y subregional. La CCA ha comenzado ya a desarrollar y vincular bases de datos multinacionales y redes de información en áreas como las emisiones de contaminantes, la integridad ecológica y las relaciones entre comercio y medio ambiente. La CCA continuará con este trabajo y desarrollará también normas y metodologías comunes para integrar varias actividades relacionadas con la información y los mecanismos de registro utilizados en

América del Norte. La CCA continuará asegurándose de que sus productos informativos y científicos sean de alta calidad. Asimismo, la CCA aprovechará los esfuerzos nacionales al centrarse en las cuestiones transfronterizas que el Consejo ha identificado como preocupaciones prioritarias.

En los próximos cinco años, los objetivos particulares de la CCA en materia de información son:

- Fortalecer la capacidad de los responsables de la toma de decisiones en América del Norte para comprender los asuntos ambientales subcontinentales de preocupación común.
- Establecer un marco de información y conocimientos ambientales para América del Norte.
- Desarrollar la información necesaria para describir el estado del Medio Ambiente de América del Norte y para identificar las tendencias y cuestiones emergentes.
- Difundir de manera más amplia la información ambiental para facilitar las acciones locales, nacionales y regionales.

Contribución del CCPC a la información para la toma de decisiones

Transparencia: El CCPC se propone recibir y comunicar información de sus diversos sectores participantes vía sus canales públicos de comunicación de una manera oportuna a la CCA vía diversas formas de comunicación.

Difusión: El CCPC considera que la base para una buena toma de decisiones es la buena información. Esta información debe ser amplia e incluyente. Conforme el CCPC amplia su difusión, la información recolectada por medio de métodos científicos occidentales deberá complementarse con información derivada de muchos sistemas de conocimiento, con lo que la información sería más representativa de un conjunto de perspectivas y asegurando que el público más amplio tenga una función en el establecimiento del marco de información y conocimientos.

Compromiso: El CCPC servirá de foro en el que los sectores participantes puedan discutir qué información se requiere para la toma de decisiones adecuadas.

Pilar #2 de la CCA: desarrollo de la capacidad

La CCA ha cumplido una función importante en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, industria y sociedad civil para una adecuada toma de decisiones ambientales en América del Norte. Ha realizado esta tarea por medio de iniciativas cuyo objetivo principal ha sido fomentar el progreso en preocupaciones compartidas, como el manejo adecuado de las sustancias químicas, la prevención de la contaminación, la conservación de la biodiversidad y la coordinación de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

Es necesario, no obstante, desarrollar instituciones más fuertes y compartir el conocimiento ambiental con un rango más amplio de sectores de la sociedad. En tal sentido, las Partes de proponen:

- Desarrollar y modelar enfoques que puedan adaptarse a otras situaciones.
- Centrarse en mejorar el cumplimiento de la legislación vigente.
- Dar prioridad a las instituciones, más que a los individuos.
- Abordar las cuestiones tanto de conservación como de protección ambiental.
- Trabajar con el sector privado y las comunidades, además de con los gobiernos.
- Identificar objetivos prácticos a corto plazo pero en el contexto de una perspectiva de largo plazo.

Contribución del CCPC al desarrollo de la capacidad

Transparencia: El CCPC puede llevar a cabo una revisión de plazo mediano sobre la forma en que el trabajo de la CCA ha mejorado la capacidad en sus áreas objetivo.

Difusión: El CCPC puede auspiciar un foro en el que los diversos sectores puedan discutir el papel del sector privado y la participación del sector público en el desarrollo de la capacidad con el objetivo de proporcionar un conjunto anual de recomendaciones para mejorar el desarrollo de la capacidad en el gobierno, la industria y la ciudadanía.

Compromiso: El CCPC puede evaluar el estado actual de las capacidades públicas para la toma de decisiones ambientales adecuadas. El CCPC puede involucrar a nuestros sectores en una discusión que amplíe el ejercicio de desarrollo de la capacidad, centrado principalmente en las capacidades gubernamentales, a una discusión sobre el desarrollo de la capacidad desde una perspectiva de la sociedad civil. El CCPC puede, con la ayuda de los líderes de las comunidades indígenas, promover discusiones sobre el desarrollo de la capacidad desde la perspectiva de dichas comunidades.

Pilar #3 de la CCA: comercio y medio ambiente

La promoción de un mejor conocimiento de las relaciones entre comercio y medio ambiente es una de las principales razones por las que se estableció la CCA. Desde su creación, la CCA ha desarrollado metodologías para analizar estas relaciones y ha adquirido experiencia en esta área. La CCA ha ayudado también a desarrollar vínculos positivos entre las metas ambientales y el comercio. Por ejemplo, la CCA el apoyo de la CCA a los cafeticultores para el establecimiento de un mercado de café de sombra en América del Norte, práctica que ayuda a conservar hábitat crítico de especies, es un ejemplo de cómo aprovechar el poder de los mercados para facilitar el desarrollo sustentable y el comercio. En la medida en que la economía de América del Norte se vuelve cada vez más integrada continúa siendo necesario anticipar y abordar las preocupaciones ambientales asociadas con el mayor comercio, por ejemplo la proliferación de especies exóticas dañinas y el desacoplamiento entre crecimiento económico y los impactos ambientales negativos.

La meta de la CCA es promover políticas y acciones que ofrezcan beneficios mutuos para el medio ambiente, el comercio y la economía. Sus objetivos son:

- Fortalecer el comercio de América del Norte en productos y servicios verdes, con la perspectiva de mejorar la protección ambiental, promover el uso sustentable de la diversidad biológica, eliminar las barreras comerciales y utilizar enfoques de mercado.
- Incrementar la capacidad de los tres países para identificar y abordar las preocupaciones ambientales relacionadas con el comercio para lograr beneficios mutuos para el comercio y el medio ambiente y mejorar la colaboración entre los tres países en estas áreas.
- Ampliar la comprensión de los vínculos entre comercio y medio ambiente y, con ello, promover la coherencia de políticas tanto en el ámbito nacional como en el regional en América del Norte.
- Mejorar la coordinación regional y nacional, incluida la coordinación entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio del TLCAN por medio de la colaboración continua entre funcionarios de comercio y de medio ambiente.

Contribución del CCPC a Comercio y Medio Ambiente

Transparencia: El CCPC puede información de primera calidad respecto de prácticas de manufactura verde y otras prácticas idóneas adoptadas por diversas comunidades, ONG y empresas del mundo.

Difusión: El CCPC puede patrocinar talleres sobre Comercio y Medio Ambiente:
a) Métodos alternativos de las comunidades indígenas para proteger el medio ambiente al tiempo que se mejora la economía; b) Esfuerzos verdes del sector empresarial: qué funciona y qué no.

Compromiso: El CCPC puede valorar los logros mediante recursos como cartas de reconocimiento.

7.Evaluación de nuestros avances

El CCPC supervisará y evaluará sus avances en cada uno de los tres pilares o principios – transparencia, difusión y compromiso– bosquejados previamente y elaborará un informe de mediano plazo. La participación pública de todos los sectores de la sociedad civil es crítica para el éxito del CCPC.

Nota: Merrell Ann Phare, integrante canadiense del CCPC, ofreció amablemente proporcionar un texto más detallado para esta sección, información que estará disponible en breve.

Los párrafos siguientes resumen las contribuciones recibidas del público durante las sesiones de trabajo en la Ciudad de México que el CCPC considera “alcanzables” en

los próximos cinco años.⁹⁵ Sugerimos utilizar estas ideas como base para comentarios adicionales y como ayuda para el CCPC para completar el Cuadro de la página siguiente.

- Apoyar el desarrollo de la producción local para los mercados internos. Aprovechar el trabajo ya realizado en materia de café de sombra.
- Fortalecer la capacidad de las autoridades locales para un mejor manejo y solución de los problemas ambientales regionales.
- Trabajar en la cuestión del reciclado de plásticos en México. El tema tiene componentes ambientales, de comercio y de salud. Los plásticos no se producen en México, en su mayor parte. No existe infraestructura para el reciclado. Conforme se degradan, se emiten al ambiente BPC, cloro, etcétera. Se trata de un problema enorme para México. El objetivo sería iniciar con un estudio sobre el alcance del problema y luego avanzar hacia el desarrollo de una estrategia de acción para la CCA.
- Trabajar en pesca y acuicultura. Hay un agotamiento importante tanto de calidad como de cantidad en cada uno de los tres países. La acuicultura no es necesariamente mejor. Hay también cuestiones de medio ambiente y de salud. El objetivo sería comprender mejor el problema.
- Desarrollo de la capacidad para las empresas pequeñas y medianas, que en México representan 90% del total.
- Necesidad de desarrollar estrategias para los propietarios locales de terrenos, para ayudarlos a proteger y manejar sus recursos. El objetivo sería desarrollar capacidades con base en un mejor acceso a la información. El manejo silvícola podría ser un buen tema; es de interés para los tres países.
- Diversos grupos han ofrecido ayudar a difundir información. Por ejemplo, el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable ofreció enviar un cuestionario preguntando a sus miembros qué conocen de la CCA, sus opiniones sobre los proyectos, etcétera, además de ofrecer documentación impresa en sus oficinas locales. Pondrán también el vínculo con la CCA en su sitio web. La oficial de enlace del Comité deberá dar seguimiento a estas ofertas y el CCPC podría buscar otras.
- Deberán hacerse esfuerzos para que todos tengan acceso al proceso de los artículos 14 y 15, no sólo las organizaciones bien equipadas. De igual forma, los expedientes de hechos mismos son una excelente herramienta y deberán difundirse de manera más amplia.

⁹⁵ La fuente fue la Sesión Ordinaria 05-03 del CCPC efectuada en la Ciudad de México el 11 de octubre de 2005. El acta resumida de la sesión ofrece un mayor detalle de las contribuciones recibidas. De acuerdo con nuestro compromiso de transparencia, el CCPC preparará una respuesta pública a todas las contribuciones, con una explicación de por qué algunas de las ideas están más allá de nuestro alcance.

- Mejorar los vínculos entre el CCPC y el sector empresarial. Desarrollar redes (células). Establecer cursos de capacitación. Añadir pequeñas y medianas empresas. Trabajar con las universidades y las cámaras de comercio.
- Ampliar los trabajos en materia de educación ambiental. Las ferias ambientales son un ejemplo de cómo involucrar a diferentes personas, incluidas las mujeres y la juventud.
- Establecer metas cuantificables para difusión informativa. La meta principal es llegar al mayor número posible de personas. ¿Cómo medir?
- Elaborar un plan de comunicaciones ambicioso. Emplear los medios. Usar los contactos de los miembros del CCPC. Usar las redes actuales para evitar la duplicación de esfuerzos y ser más eficiente. Incluir a las universidades como fuente de información, sacar provecho de las bases de datos existentes.
- Los esfuerzos de desarrollo de la capacidad deben centrarse en energía renovable, agua, protección de la biodiversidad, desertificación, turismo sustentable y OGM.
- El CCPC deberá trabajar para ampliar la base social de la CCA, para incluir a las mujeres, las comunidades indígenas, la juventud, etc.
- Las reuniones deberían llevarse a cabo en las comunidades, universidades, etcétera, y no únicamente en las grandes ciudades, como es por lo general el caso. El CCPC y la CCA deberán realizar esfuerzos por “acercarse a la gente”.
- Los gobiernos no deben controlar la información, por ejemplo lo que ocurrió con el informe sobre maíz. El CCPC debería generar sus propios informes sobre temas identificados por el público como prioritarios.
- El trabajo deberá generar resultados concretos, mensurables “en la práctica”. (El CCPC agradecerá sugerencias sobre cómo alcanzar este objetivo).

ANEXO IV

A14/SEM/03-004/01/SUB
DISTRIBUCIÓN: General
ORIGINAL: Español

ANGEL LARA GARCIA
PETICION RELATIVA A LA
APLICACIÓN DE LA LEGISLACION
AMBIENTAL

COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL
DE AMERICA DEL NORTE
393 rue ST-Jaques Quest., Bureau 200
Montreal (Québec), Canadá H2 Y 1N9

SECRETARIADO DE LA COMISION
PARA LA COOPERACION AMBIENTAL

Ángel Lara García, mexicano, mayor de edad, por mi propio derecho, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Cerrada de Vaqueros n. 11, colonia Santa Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México D. F., ante Usted, con el debido respeto comparezco y expongo:

Que por medio de la presente y con fundamento en el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, vengo a solicitar que se examine mi petición, toda vez que asevero que el Estado mexicano está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, bansando mi dicho en los siguientes:

HECHOS

- 1.- Con fecha 10 de noviembre de 1995 interpose una queja ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en contra de la empresa ALCA, S.A. de C.V., con domicilio ubicado en la Calle Vaqueros números 5 y 21 y cerrada de Vaqueros n. 9, colonia Santa Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México D. F., la cual es una fábrica de material para hacer calzado; por presuntas irregularidades de carácter ambiental en su operación.
- 2.- Dicha queja, trajo como consecuencia la Averiguación Previa número 4099/FEDEC/97, en donde, con fecha 25 de julio de 1997 se rinde un dictamen químico que arrojó la siguiente conclusión: La empresa opera con sustancias consideradas como residuos peligrosos de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-001-ECOL/93.
- 3.- En la fecha de 1 de diciembre de 1997 se ejercita la acción penal en contra de la empresa ALCA, S.A. de C.V.

4.- El juez de distrito en materia penal que conoció de la causa, en ningún momento, emitió sentencia condenatoria, toda vez , que la Averiguación Previa, no se encontraba debidamente integrada, ya que, presumiblemente existió contubernio entre las actividades investigadoras y la empresa en cuestión, dado que, las indagatorias presentaban clara impericia por parte de las autoridades con el objeto de imposibilitar la instrucción penal.

5.- Por lo anterior, acudí ante el Diputado Federal Lic. Raúl García Velásquez para solicitarle su oportuna intervención en el asunto, a lo que me respondió con oficio de fecha 30 de octubre del 2000, dirigido al entonces Procurador General de la República Dr. Jorge Madrazo Cuellar, en donde se le solicita que dé las instrucciones pertinentes a quien corresponda para que dicha consignación se realice correctamente y sin dilación alguna para que se pueda proceder judicialmente.

6.- Con fecha del 26 de enero del año 2001, el Dr. José Pérez Neria, jefe del Departamento de Investigación en Salud Ambiental, a solicitud mía, le manifiesta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Vicente Fox Quesada, el estado de salud en que mi familia y yo nos encontramos por causa de la contaminación generada por la empresa mencionada, con el objeto de que mediante su intervención se logre resolver el problema.

7.- Posteriormente acudí a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para iniciar mis gestiones, respecto a la empresa ALCA y el día 8 de octubre del 2002, el Director General de Denuncias Ambientales, quejas y participación social de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Edgar Del Villar Alvelais, resolvió acordar tener por concluido el asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 fracción VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que a la letra dice: “ Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas: fracción VII Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección.”

8.- El día 2 de mayo del 2002, se me informa que se tiene por radicada la queja que interpuse en contra del acuerdo resolutivo anteriormente citado, por virtud de que la resolución derivada del procedimiento de inspección se encuentra viciada, toda vez que asevero, existe contubernio entre los inspectores y la empresa ALCA, con el propósito de encubrir sus responsabilidades y así, evitar la consignación ante la autoridad judicial.

Fundo mis hechos en base a las siguientes:

P R U E B A S

A.- La documental pública, consistente en queja interpuesta ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en contra de la empresa ALCA S.A. de C.V.

B.- La pericial, consistente en dictamen químico rendido por los peritos químicos oficiales suscritos a la Procuraduría General de la República, con relación a la averiguación previa N. 4099/FEDEC/97.

C.- La documental pública consistente en oficio que acredita el ejercicio de la acción penal en la Averiguación Previa N. 4099/FEDEC/97.

D.- La presuncional humana, con relación a la razón por lo que en repetidas ocasiones se integró averiguación previa sin llegar a instruirse proceso penal, como consecuencia de su deficiente integración, en el sentido de que se presume cierto acuerdo entre la autoridad investigadora y la empresa ALCA.

E.- La documental privada, consistente en oficio expedido por un Diputado Federal, solicitando al Procurador General de la República su oportuna intervención en la correcta integración de la averiguación previa designada para procurar la justicia en el caso ALCA.

F.- La documental privada, consistente en la manifestación firmada por el Dr. José Pérez Neria, en donde se acredita que los hidrocarburos alifáticos poli cíclicos, constituyen un riesgo a la salud de la población.

G.- La documental pública, consistente en un acuerdo resolutivo firmado por el Director General de Denuncias Ambientales, quejas y participación social de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Edgar Del Villar Alvelais, en donde se acredita que el asunto se tiene por concluido.

H.- La presuncional humana, respecto a que se presume que las inspecciones realizadas por los verificadores se encontraban arregladas o pactadas entre los inspectores y la empresa ALCA.

I.- La documental pública en que se me informa de que se tiene por radicada mi queja interpuesta en contra de los servidores públicos adscritos a la PROFEPA, por presuntas irregularidades en las inspecciones. Una vez agotados los requisitos contenidos en los incisos a), b) y C) del artículo 14 número 1 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y señalando que, además de incluir pruebas documentales, también se incluyen pruebas presuncionales, que ponen de manifiesto, que no obstante, se incumpla en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, también existe alta corrupción en las autoridades investigadoras y persecutoras de los probables delitos ambientales, y que en este caso se trata de delitos claramente probados, toda vez que contravienen la legislación siguiente:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- El Título vigésimo quinto, Capítulo primero Artículo 414, Párrafo primero, del actual

Código Penal Federal, establece: “ Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y trescientos a tres mil días multa al que **ilícitamente**, o **sin aplicar las medidas de prevención y seguridad**, realice actividades de producción, **almacenamiento**, tráfico, exportación, importación, transporte, abandono, **desecho o descarga**, o realice cualquier otra actividad con **sustancias consideradas peligrosas** por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, **lo ordene u autorice**, que causen un daño a los recursos naturales , a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo y **al ambiente**.”

Así mismo el artículo 415 del código citado, establece en su fracción I lo siguiente: “Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a **quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad**:

Emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna a la flora, a los ecosistemas o **al ambiente**, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal, con forme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.”

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fracción I, señala: “Para los efectos de esta ley se entiende al **ambiente** como el conjunto de **elementos** naturales y artificiales o inducidos por el hombre **que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos** y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinado.”

II.- El artículo 150, primer párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala: “ Los **materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a** la presente ley, su reglamento y **las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría**, previa opinión de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y Gobernación. **La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá** según corresponda, su uso, recolección, **almacenamiento**, transporte, reuso, reciclaje, **tratamiento y disposición final**.

La presente petición, evidentemente se encuentra encaminada a promover la aplicación de la ley, y de ninguna manera se pretende hostigar a la empresa en cuestión, así como también anexo los fundamentos necesarios para hacer constar que el presente asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de mi país, en donde, dada la situación de desventaja en que me encuentro, únicamente he recibido malos tratos y serias desconsideraciones, por virtud de que, las empresas que detentan el poder económico lo ejercen impunemente , en beneficio propio y en perjuicio de toda la sociedad, causando un costo social y un daño muy superior al de la criminalidad convencional.

En este momento, soy la víctima de un poderoso, con una desproporción terrible de fuerzas, pues mientras el poderoso tiene todos los recursos a su disposición, yo estoy atendido a mis propias fuerzas, las de un adulto mayor, cansado y sin recursos. Si se tienen en cuenta los recursos financieros o los conocimientos técnicos necesarios para buscar y obtener justicia y reparación, yo estoy claramente una posición de desventaja: mientras mi adversario dispone de enormes recursos financieros y técnicos, yo por mi parte, apenas puedo sobrellevar la carga que el litigio representa. Mientras yo me veo obligado por la escasez de recursos a enfrentar las circunstancias por mis propios medios, la empresa ALCA utiliza todos los recursos posibles para protegerse del procesamiento, el juicio y la condena, así como de sus consecuencias directas o indirectas. Una persona común como yo, en realidad tiene muy pocas posibilidades de triunfar contra esa constelación de poder; poca duda cabe de que la balanza de la justicia se inclina notablemente en mi contra.

Es de mi manifiesto que me encuentro carente de capacidad necesaria para hacer cumplir la ley, no puedo competir con los poderosos empresarios que cuentan con bastos recursos para influir en la autoridad y un caudal de conocimientos y expertos jurídicos que facilitan su actuación en perjuicio de personas como el que suscribe. Por lo anteriormente expuesto al Secretariado de la CCAAN, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma, toda vez que me fue imposible enmendar mi escrito inicial en el tiempo señalado, ya que no cuento con los recursos técnicos necesarios para realizarlo de forma adecuada. Y

SEGUNDO.- En su oportunidad, solicitar una respuesta por parte del gobierno de mi país, toda vez que mi petición: alega serio daño a mi persona y a mi comunidad; busca en todo momento el cumplimiento de las metas estipuladas para el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte; manifiesta que he recurrido a todo tipo de recursos a mi alcance para que se efectuó la correcta aplicación de la legislación ambiental de mi país; y refiere hechos fundados y debidamente motivados.

México D. F. A 11 de Marzo del 2003.

A T E N T A M E N T E

ANGEL LARA GARCIA

ANEXO V



Commission for Environmental Cooperation
Of North America
Comisión para la Cooperación Ambiental
de América del Norte
Commission de coopération environnementale
de l'Amérique du Nord

Declaración ministerial de la CCA *Duodécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA*

Quebec, Canadá, a 22 de junio de 2005. Nosotros, los ministros de Medio Ambiente de Canadá, Estados Unidos y México, integrantes del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”) celebramos nuestra Sesión Ordinaria anual el 22 de junio de 2005.

En nuestra sesión anterior de Consejo, en Puebla, México, en ocasión del décimo aniversario de la Comisión, nos reunimos para revisar los avances logrados, reafirmar nuestro compromiso con la CCA y establecer directrices para el futuro. Durante el año recién transcurrido hemos trabajado en conformidad con la Declaración de Puebla, de 2004, en la que se describen nuestras nuevas prioridades y una nueva vía de avance y una nueva forma de alcanzar nuestras metas. Asimismo, hemos tomado en consideración las recomendaciones del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y de los principales sectores interesados.

Como se establece en la Declaración de Puebla, nuestras prioridades para la cooperación en los próximos años son: el desarrollo de *información para la toma de decisiones*, el apoyo al *desarrollo de capacidades* y el trabajo permanente para atender de forma más eficiente asuntos en materia de *comercio y medio ambiente*, a efecto de promover la protección ambiental y la sustentabilidad.

Para avanzar en nuestra agenda, nos complace adoptar el Plan Estratégico quinquenal, con el que procuramos aprovechar nuestras fortalezas y la naturaleza única de la CCA. En él se describe de qué forma pretendemos trabajar conjuntamente para proteger el medio ambiente de América del Norte, fomentar y facilitar la cooperación entre nuestros tres países, y otorgar herramientas e información que permitan a la ciudadanía, gobiernos e industria por igual proteger nuestro entorno ambiental.

El Plan Estratégico 2005-2010 define metas y objetivos específicos para cada una de nuestras nuevas prioridades. Para su cumplimiento, la CCA ha puesto en marcha una serie de iniciativas de cooperación que aprovechan nuestra experiencia y que se han diseñado de modo que produzcan resultados visibles y concretos. Nos comprometemos con una efectiva supervisión de este Plan Estratégico y en asegurar que nuestros productos científicos e informativos sean de alta calidad. Junto con este programa de cooperación, destacamos el importante trabajo que el Secretariado realiza en apego a los artículos 13, 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Información para la toma de decisiones

En esta sesión aprobamos un conjunto de iniciativas que permitirán a nuestros gobiernos y a otros sectores, tanto el público como el privado, adoptar decisiones mejor informadas acerca de preocupaciones ambientales. Nuestra meta es desarrollar y compartir una descripción de América del Norte a partir de información ambiental integrada, comparable y de un alto y constante nivel de calidad. Nuestra atención inmediata se centra en mejorar la calidad y la comparabilidad de la información sobre calidad del aire en América del Norte. Con el tiempo, nuestros esfuerzos se ampliarán para elaborar un panorama más detallado de algunos asuntos comunes en la región, entre los que se incluyen especies invasoras, sustancias tóxicas y conservación de la vida silvestre.

Desarrollo de capacidades

Nuestra meta es fortalecer en los tres países las capacidades para la gestión ambiental de asuntos de preocupación común, mediante el intercambio de lo que cada uno de nosotros hace mejor, de forma que aumentemos nuestras posibilidades de avanzar conjuntamente con mayor rapidez. Nos hemos comprometido a mejorar, durante los próximos cinco años, nuestras capacidades para evaluar y manejar sustancias químicas de preocupación, prevenir la contaminación, participar en la conservación de la biodiversidad y formular programas efectivos de gestión ambiental. La CCA centrará sus esfuerzos iniciales en México, donde hay una mayor área de oportunidad. En particular, analizamos enfoques para trabajar con el sector privado, a efecto de mejorar la competitividad y el desempeño ambiental mediante una innovadora alianza para integrar la gestión ambiental.

Comercio y medio ambiente

Promover un mejor entendimiento de los vínculos entre comercio y medio ambiente es un elemento central de la misión de la CCA. El Plan Estratégico ayudará a incrementar nuestra capacidad para identificar y atender preocupaciones ambientales relacionadas con el comercio, mejorar la relación entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLCAN, y brindar un enfoque más preciso al trabajo de la CCA. Nuestra meta es fomentar políticas y acciones que otorgan beneficios mutuos para América del Norte y hemos respaldado varias iniciativas para su cumplimiento en los próximos cinco años. Estas incluyen: el mejoramiento de nuestra capacidad para evaluar los efectos ambientales del TLCAN; el establecimiento de elementos clave para mejorar los mercados de energía renovable; la elaboración de herramientas y enfoques prácticos para fomentar las compras verdes; la integración de un enfoque de América del Norte para reducir el costo y el daño derivados de las especies exóticas invasoras, y el mejoramiento de la aplicación de la legislación ambiental, particularmente en nuestras fronteras.

Ampliación de nuestras alianzas para el resguardo ambiental

Nuestra reunión se enriqueció con el debate abierto y el intercambio de ideas con miembros de la ciudadanía de cada uno de nuestros países. También nos beneficiamos de las recomendaciones de los integrantes del CCPC. Les agradecemos su dedicación y esfuerzo continuos para ayudarnos a mantener la participación pública como un elemento central de nuestras actividades.

Tuvimos también el privilegio de reunirnos con líderes empresariales de cada uno de los tres países. El Consejo acordó trabajar para incrementar la participación del sector privado y de otros grupos de interesados en Canadá, Estados Unidos y México, en la instrumentación de las iniciativas que hemos suscrito para dar cumplimiento a nuestras metas estratégicas.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada por Canadá, Estados Unidos y México para aumentar la cooperación entre los socios del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) en la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), convenio paralelo del TLC en materia de medio ambiente. La CCA se ocupa de los asuntos ambientales de la región, con especial atención a los retos y oportunidades ambientales que entraña el libre comercio en la región. El Consejo, cuerpo gobernante de la Comisión, está integrado por los secretarios federales de medio ambiente (o su equivalente) de los tres países y se reúne cuando menos una vez al año. Los integrantes actuales del Consejo son el Ministro de Medio Ambiente de Canadá, Stéphane Dion; el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, Stephen L. Johnson, y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, Alberto Cárdenas Jiménez. El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) es un órgano voluntario e independiente integrado por quince miembros, que aporta al Consejo recomendaciones y comentarios de la ciudadanía sobre cualquier tema en el ámbito del ACAAN.

Para mayor información sobre cualquiera de los temas revisados por el Consejo, visite la página en Internet de la CCA: <<http://www.cec.org>>.

ANEXO VI

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ CONSULTIVO PÚBLICO CONJUNTO AL CONSEJO DE MINISTROS DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE⁹⁶

Hacia un mercado de energía renovable en América del Norte 3/12/2004
Nuevas orientaciones para la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte 30/11/2004
Revisión del funcionamiento de la Resolución de Consejo 00-09 sobre asuntos relativos a los artículos 14 y 15 del Acuerdo 30/08/2004
Orientaciones futuras del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 12/08/2004
Desarrollo de la capacidad y garantía de participación a largo plazo de las comunidades indígenas en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental 20/07/2004
Prevención y control de especies invasoras en América del Norte 13/01/2004
Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte 17/12/2003
El manejo ambientalmente adecuado y el rastreo de residuos peligrosos y materiales reciclables peligrosos 24/11/2003
Propuesta de Plan Operativo 2004-2006 de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) 14/11/2003
Segundo Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Efectos Ambientales del Comercio 28/03/2003
Búsqueda de equilibrio entre los intereses de la ciudadanía y los de los inversionistas en la aplicación del capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 27/03/2003
Innovación continua en las actividades de financiamiento para el desarrollo sustentable 10/01/2003
Un impulso renovado de las negociaciones sobre evaluación de impacto ambiental transfronterizo 10/12/2002
Borrador del Plan Programa y Presupuesto 2003-2005 21/10/2002
La CCA y el Manejo del Agua Dulce en América del Norte 4/10/2002
La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 16/07/2002
Oportunidades de desarrollo de la capacidad y educación en el programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas 3/07/2002
Planes de trabajo sobre expedientes de hechos de las peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte 10/05/2002
Cooperación y financiamiento del sector privado 26/04/2002
Dirección ejecutiva de la Comisión para la Cooperación Ambiental 8/03/2002
La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte y el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 7/03/2002
Revisión pública de los asuntos relativos a la aplicación y desarrollo ulterior de los artículos 14 y 15 6/03/2002
Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) 5/03/2002

⁹⁶ Información obtenida del sitio de internet oficial del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Cuadro de elaboración propia.

Salud infantil y medio ambiente en América del Norte 4/03/2002

Segmento público de la sesión del Consejo 30/11/2001

Solicitud para llevar a cabo una revisión pública de dos asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior 29/11/2001

Programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas de la CCA 23/11/2001

Peticiones Ciudadanas en Asuntos de Aplicación en términos de los Artículos 14 y 15 del ACAAN 30/10/2001

Propuesta de Plan-Programa y Presupuesto 2002–2004 de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte 29/10/2001

Perfil del Programa de Trabajo 2002–2004 de la Comisión para la Cooperación Ambiental 30/07/2001

Cambio climático 28/06/2001

Barreras a la propagación de enfermedades transmisibles 4/04/2001

Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) 28/03/2001

Corredores de comercio y transporte de América del Norte 27/03/2001

Versión preliminar del *Plan de planeación, monitoreo y evaluación* (PME) de la CCA 10/07/2000

Plan de Acción Regional de América del Norte (PARAN) sobre plomo 9/07/2000

Salud infantil y medio ambiente 8/07/2000

Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) 7/07/2000

Guía Mejoramamiento del desempeño y el cumplimiento ambientales: 10 elementos de los sistemas de administración ambiental eficientes 6/07/2000

Versión preliminar de la *Guía: elementos para mejorar el desempeño y el cumplimiento ambientales mediante sistemas de manejo ambiental eficaces* 2/05/2000

Orientaciones estratégicas para la conservación de la biodiversidad 21/04/2000

Métodos para mejorar el segmento público de la sesión del Consejo 20/10/1999

Agenda de América del Norte para la acción: propuesta de plan-programa 2000- 2002 de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte 11/10/1999

Fomento de la participación de las comunidades indígenas en el trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 17/09/1999

Soluciones regionales a asuntos mundiales del milenio próximo 30/05/1999

Artículo 10(6) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN): Proceso para la cooperación entre el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLC 29/05/1999

Negociaciones para establecer un Acuerdo de América del Norte sobre Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (EIAT) 28/05/1999

Borrador de un marco para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental 27/05/1999

Fortalecimiento de la participación de la ciudadanía de América del Norte, incluidas las comunidades indígenas, en las actividades de la CCA 26/05/1999

Programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas de la Comisión para la Cooperación Ambiental 18/05/1999

Seguimiento de la Revisión cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Informe del Comité de Revisión Independiente 8/05/1999

<p>Informe sobre Sistemas de Manejo Ambiental y el Cumplimiento 26/03/1999</p> <p>Versión revisada de las Directrices para la presentación de peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). 25/03/1999</p>
<p>Director Ejecutivo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 8/12/1998</p> <p>Cuestiones relativas a la aplicación. Indicadores de cumplimiento 7/12/1998</p> <p>Artículo 10(6) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte 6/12/1998</p> <p>Programa y Presupuesto Anual 1999 de la CCA (segunda versión) 4/12/1998</p> <p>Borrador de las directrices para la participación pública de la Comisión para la Cooperación Ambiental 3/12/1998</p> <p>Una agenda para la acción 1999-2001: Plan estratégico trienal para la Comisión para la Cooperación Ambiental 28/09/1998</p> <p>Director Ejecutivo de la Comisión para la Cooperación Ambiental y puestos vacantes en el Consejo Consultivo Público Conjunto 1/05/1998</p> <p>Recomendaciones sobre mejoras al Informe anual 1997 de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) 28/04/1998</p> <p>Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) 24/01/1998</p> <p>Propuesta de Programa Anual y Presupuesto 1998 de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) 23/01/1998</p>
<p>Modificación de las reglas de procedimiento del Comité 13/12/1997</p> <p>Evaluación de los tres primeros años del Acuerdo 12/12/1997</p> <p>Perspectivas relativas a la consulta del público por parte de la CCA 11/12/1997</p> <p>Recomendación al Consejo 97-01 3/10/1997</p>
<p>Elección de la Presidencia del Comité Consultivo Público Conjunto 3/12/1996</p> <p>Carta De Excelencia de Prácticas Ambientales 2/12/1996</p> <p>Término de Oficio para los Miembros del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) 25/11/1996</p> <p>Revisión de los Lineamientos para los Asuntos de Aplicación de la Legislación según lo Estipulado por los Artículos 14 y 15 del ACAAN 24/11/1996</p> <p>Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (NAFEC) 23/11/1996</p> <p>Programa Anual y Presupuesto Propuestos por la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) para 1997 22/11/1996</p> <p>Exposiciones públicas en la reunión del Consejo 21/07/1996</p> <p>Presupuesto del CCPC 19/07/1996</p> <p>Revisión de las directrices sobre la aplicación de la legislación ambiental de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN 18/07/1996</p>
<p>Programa y presupuesto de la Comisión de 1996 10/12/1995</p> <p>Informe sobre la Presa de Silva 9/12/1995</p> <p>Fondo de América del Norte para el Medio Ambiente 8/12/1995</p> <p>Procedimientos para las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental en virtud de los Artículos 14 y 15 24/08/1995</p> <p>Guía sobre las peticiones relativas a expedientes de hechos 28/04/1995. Contribución financiera de las Partes 25/01/1995</p> <p>Observadores de las reuniones del CCPC 24/01/1995. Expansión al TLC 23/01/1995.</p>

