

## **Los retos de la Sociedad Civil en tiempos de pandemia**

Lic. Pablo Tangelson

Universidad de Buenos Aires

Experto en participación de la Sociedad Civil en procesos de integración regional

pablotangelson@gmail.com

### **Resumen**

Desde marzo 2020, el tiempo de la pandemia ha transformado la realidad cotidiana, provocando más de un millón de muertes, una profunda caída de la tasa de empleo junto con el aumento de la pobreza. La sociedad atraviesa una de las crisis más importantes de las que se tenga registro. En este contexto, este trabajo analiza el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil, teniendo en cuenta la respuesta de los algunos organismos internacionales y procesos de integración regional para adaptarse a esta “nueva normalidad”.

**Palabras clave:** Pandemia, sociedad civil, organismos internacionales, ONU, OEA, MERCOSUR, Organizaciones Sociedad Civil

### **Abstract:**

Since March 2020 the time of pandemic has transformed every point of or life, caused more than a million deaths, the unemployment rates has increased with high rates of poverty. Society is going through one of the most important crisis on record. In this context, this paper analyzes the role of Civil Society Organizations in United Nations Organization, Organization of American States and in MERCOSUR, as model of regional integration processes in this new situation.

**Key Words:** Pandemic, Civil Society Organizations, international organizations UNO, OAS,

## **Presentación**

Cuando el 31 de diciembre de 2019 la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, que es la capital de la provincia de Hubei y la ciudad más grande de la región central de China, notificara la existencia de un conglomerado de casos de neumonía en la localidad pocos podrían imaginar la magnitud y escala de lo que luego sucedería en todo el mundo.

Con más de un millón de muertes y treinta y seis millones de contagios, a la fecha, el Covid 19 ha dejado una marca indeleble en la historia de la humanidad; al dolor de la pérdida de algún ser querido a manos del virus habrá que sumar los efectos colaterales de la pandemia.

Sin importar las medidas adoptadas por los distintos gobiernos el virus se fue abriendo paso, inevitablemente, por todo el globo. Algunos países buscaron apuntalar sus economías, otros priorizaron la salud de sus ciudadanos. Sin embargo, a un par de meses de terminar este inolvidable año, no resulta evidente quienes fueron los que tomaron la decisión correcta. Suponiendo, claro está, que había una.

Según datos de CEPAL, la economía de América Latina y el Caribe en 2020 caerá un 9% por causa de la pandemia, habrá 45 millones más de personas bajo la línea de pobreza, se perderá el 15% de los empleos formales, se incrementarán los niveles de informalidad laboral y el comercio internacional de la región caerá en un 23%. Según la Unión Europea, la economía europea en 2020 se contraerá un 8,7%, con grandes afectaciones en el desempleo. El endeudamiento de los estados será otro factor clave en la crisis, que deberá hacer replantear el sistema de financiamiento, la fiscalidad impositiva y el monitoreo social.

Lo que se tiene claro, en mayor o menor medida, es que el año 2020 transformó las costumbres y rutinas cotidianas, así como provocó el desmoronamiento de la concepción de normalidad y se encamina a un aprendizaje colectivo de readaptación.

Internet se ha transformado en un servicio tan esencial como imprescindible como lo es el del agua y el de la electricidad. Claro que, como con el agua y la electricidad, no es posible garantizar el acceso a toda la población, pero esta es materia de otra discusión.

*Zoom, Google Meet, Go to Meeting, Skype* son las plataformas que han permitido, en cierta medida, mantenerse conectados con el exterior estando en el interior de los hogares en medio de la pandemia de COVID-19. Trabajar, estudiar, jugar, profesar su fe y mantener el contacto con la familia y los amigos: los usos han sido tan variados como sus usuarios.

## **La nueva normalidad y el rol de las organizaciones de la sociedad civil**

Si bien la antigua normalidad tenía sus claros defectos, era mucho más agradable que este apesadumbrado presente; pero como dice el dicho “hacemos el pan con la harina que tenemos”. En cada lugar la sociedad se está adaptando a esta idea tan mencionada de “nueva normalidad” aprendiendo y se está aprendiendo de a poco, sin mucha claridad lo que esto significa.

En este particular escenario el mundo sigue girando aunque el paso del tiempo pareciera haberse detenido. Del mismo modo que las personas se están adecuando a este naciente contexto, las agendas de los organismos internacionales también debieron acomodarse. La imposibilidad de trasladarse por la suspensión casi total de los vuelos reforzó el uso de las plataformas de reuniones virtuales y la necesidad de reconfigurar contenidos a tratar en estas circunstancias.

La pandemia se instaló en todas las agendas, con un par de clicks en las páginas de los sitios de los principales organismos internacionales es posible observar que no se hace mención a otro tema que no este relacionado con el COVID.

Cabe destacar que, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han tenido un rol activo e histórico en el seno tanto de la Organización de Naciones Unidas así como en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y hoy en día se encuentran frente a esta nueva realidad.

*“La importancia de la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de respuestas frente a los retos y las oportunidades que plantea el escenario internacional consiste en que estos actores no sólo representan intereses y aspiraciones que los gobiernos deben tener en cuenta, sino también en que poseen un conocimiento fundamental por encontrarse en numerosas ocasiones en la primera línea frente a realidades que exigen para su solución conocerlas a profundidad y actuar concertadamente ante ellas. Esto es algo esencial tanto en el ámbito multilateral, como en el ámbito interno, en el que, entre otras tareas, puede brindar una ayuda importante en la formulación de la política exterior de los Estados.”<sup>1</sup>*

### **1. Dentro de la Organización de las Naciones Unidas**

Luis Alfonso de Alba<sup>2</sup> en su artículo sobre la participación de la Sociedad Civil en la ONU, plantea que dicho Organismo es consciente de la importancia de tener a la sociedad civil como

---

<sup>1</sup> De Alba, Luis Alfonso (2012) “La participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas”. Ver en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n98/dealba.pdf>

<sup>2</sup> Luis Alfonso de Alba Góngora es un diplomático mexicano. Ocupó el cargo de Subsecretario para América Latina y el Caribe en la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (2017-2018).

socia para impulsar avances en los ideales del organismo y supone una ayuda en sus labores, ya que es el «**tercer sector**» de la sociedad, junto con el gobierno y las empresas. Destaca que hay que tener en cuenta la importancia de este “tercer sector” porque el mismo busca a través de su accionar establecer un vínculo virtuoso entre fortalecimiento de la democracia, construcción de ciudadanía, enfrentamiento a la pobreza y construcción de equidad

Volviendo a la ONU, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) pueden colaborar en este ámbito a través de dos maneras, ya sea, como entidades consultivas del Consejo Económico y Social (ECOSOC) o como entidades acreditadas ante el Departamento de Comunicación Global<sup>3</sup>.

Las ONG con estatus de entidad consultiva tienen acceso al ECOSOC y a la mayoría de sus organismos subsidiarios, a los mecanismos de derechos humanos, a los procedimientos especiales para armas pequeñas y a los eventos especiales organizados por el Presidente de la Asamblea General. El ECOSOC contempla tres clases distintas de entidades consultivas, independientes y diferenciadas de la colaboración con el Departamento de Comunicación Global.

La Dependencia de la Sociedad Civil del Departamento de Comunicación Global actúa de enlace entre la Organización y las cerca de 1.500 organizaciones no gubernamentales asociadas con la ONU. Estas organizaciones apoyan los esfuerzos de difundir información sobre los temas importantes de la agenda mundial, tales como, conseguir el desarrollo sostenible, lograr un mundo más seguro, concientizar sobre la importancia de la prevención, ayudar a países en transición, dar más poder a las mujeres y a los jóvenes, abordar la pobreza, etc.

### ***Pasado, presente y futuro***

Con base en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas se estableció que, desde 1946, las ONG participaran en los trabajos del ECOSOC. Conforme la demanda de participación de la sociedad civil aumentó, los miembros de las Naciones Unidas acordaron establecer las disposiciones que regularían su participación. Así, en 1968, se adoptó la resolución 1296 del ECOSOC, por la cual se establecían los principios y los mecanismos por los cuales las organizaciones de la sociedad civil podrían sostener “relaciones consultivas”<sup>4</sup>.

Los primeros espacios que se abrieron de forma más substancial a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, agrega De Alba, fueron los procesos preparatorios de las

---

<sup>3</sup> <https://www.un.org/es/sections/departments/department-global-communications/>

<sup>4</sup> [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Doc.Naciones%20Unidas/ECOSOC/resoluci%F3n%20sobre%20ONG.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Doc.Naciones%20Unidas/ECOSOC/resoluci%F3n%20sobre%20ONG.pdf)

diversas conferencias mundiales organizadas en el decenio de 1990 (la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Conferencia de Río en 1992, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos o Conferencia de Viena en 1993, la Conferencia sobre Población y Desarrollo o Conferencia de El Cairo en 1994, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer o Conferencia de Pekín en 1995 e, incluso, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo o Conferencia de Monterrey en 2002).

La última revisión que se hiciera al marco normativo sobre la participación de la Sociedad Civil en las Naciones Unidas se realizó en 1996, al adoptarse la resolución 1996/31 del ECOSOC<sup>5</sup>. El marco actual es de naturaleza restrictiva, razón por la cual desde mediados del decenio anterior se han realizado diversos intentos por contar con un marco que permita una más amplia y significativa participación de las ONG en los trabajos de la ONU. Sin embargo, tales esfuerzos han resultado infructuosos.

De estos intentos, el más significativo fue el informe presentado en 2004 por el “Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil”<sup>6</sup>, creado por iniciativa del entonces secretario general, Kofi Annan, y presidido por el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, informe conocido comúnmente como Informe Cardoso. El informe, titulado “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”<sup>7</sup>, parte de la premisa de que la gobernanza global ha dejado de ser una preocupación exclusiva de los gobiernos y, por tanto, ante la pujanza de la sociedad civil, “establecer relaciones constructivas entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad”.

Sin embargo, el mayor mérito del Informe Cardoso estriba en que las recomendaciones llaman a la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos de la ONU en dos sentidos que, en opinión de sus autores, se requieren: por un lado, es necesario garantizar no sólo el acceso a la información relevante y a la asistencia a las reuniones y procesos, sino garantizar también la incidencia de las organizaciones en el proceso de toma de decisiones al interior del organismo. Desafortunadamente, no ha habido una sola resolución que dé continuidad a estas recomendaciones y, más ampliamente, a estos ejercicios de análisis; de esta forma, hasta hoy, el marco normativo no ha sido modificado pero tampoco puesto en ejecución.

Las ONG deben priorizar los temas de la agenda y seleccionar aquellos en los que su participación pueda tener mayor incidencia. Ello, como es lógico, implica un grado de

---

<sup>5</sup> <https://research.un.org/es/docs/ecosoc/resolutions>

<sup>6</sup> <https://news.un.org/es/story/2004/06/1036801>. Nota: Grupo de Personas Eminentes: ONU debe aumentar relación con la sociedad civil

<sup>7</sup> [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/informe\\_sociedad\\_civil\\_naciones\\_unidas\\_copy.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/informe_sociedad_civil_naciones_unidas_copy.pdf)

organización mucho mayor entre las propias ONG, para articular redes y establecer una división de trabajo eficiente. Esta situación busca ejemplificar que, a veces, mayor apertura a la participación de la sociedad civil no necesariamente implica que se cuente con la capacidad para llenar dichos espacios.

Vale la pena reiterar que hay ejercicios de esta naturaleza que son muy útiles, en especial cuando se logra una relación mutuamente benéfica: los gobiernos reciben información y aprovechan el acceso a medios y cabildeo de la sociedad civil, entre otros, a cambio de que las organizaciones gocen de mayores espacios de participación en los eventos y en los procesos negociadores de los mismos.

### ***Los Objetivos de Desarrollo Sostenible – La Agenda 2030***

La sociedad civil organizada de todo el mundo participó ampliamente y de manera comprometida en el proceso que llevó a la firma de la Agenda 2030 por 193 países en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 Metas interconectadas invitan a una acción concertada para resolver o minimizar los graves problemas políticos y sociales del actual proceso globalizador, así como los ineludibles conflictos ecológicos, especialmente el cambio climático. La Agenda propone avances importantes respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y abre oportunidades para solucionar los graves problemas que enfrentamos hoy por la senda del desarrollo sostenible, la justicia social, la vida democrática, los derechos humanos, la igualdad de género, la coherencia de políticas, la gestión responsable de los flujos migratorios y la recuperación de la política de cooperación. Sin embargo, su implementación no está exenta de riesgos, como el retardo de su puesta en marcha, la irrelevancia política y la desconexión con la ciudadanía. Todo esto, claro está, antes del COVID 19.

### ***El rol de la Sociedad Civil ante la pandemia***

El informe “Respuesta integral de las Naciones Unidas a la COVID-19: salvar vidas, proteger a las sociedades, recuperarse mejor”<sup>8</sup>, publicado por el organismo en junio de 2020, incluye una orientación clave, las lecciones aprendidas y el apoyo prestado hasta ahora, y se señalan los pasos cruciales que deben seguirse para salvar vidas, proteger a las sociedades y recuperarse mejor. Se trata de una fórmula para dar una respuesta integral al COVID-19 y recuperarse, que no dejará a nadie atrás y abordará las mismas fragilidades y brechas que nos hicieron tan vulnerables a la pandemia. También señala el camino para aumentar la resiliencia a los futuros

---

<sup>8</sup> <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/UN-Plan-to-save-lives-protect-societies-and-recover-better>

desafíos, sobre todo los derivados del cambio climático, y para superar las graves y sistémicas desigualdades que la pandemia ha puesto de manifiesto de manera tan trágica.

La ONU ha tenido que adaptar su agenda a esta nueva normalidad y llevar a cabo sus reuniones de modo virtual, mientras que para las Organizaciones de la Sociedad Civil dicho formato implica un cambio significativo en sus metodologías de trabajo. Los procesos de acreditación se han, en mayor o menor medida respetado al igual que el contenido y desarrollo de las agendas pautadas.

Sin embargo, la virtualidad rompe con uno de los pilares del trabajo de las ONG en este y otros espacios. El llamado “*lobby*” o, como lo define la RAE, “grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses” pierde, con estas nuevas herramientas de comunicación, su misma esencia. La posibilidad de medir respuestas o anticipar repercusiones, aunar posiciones, torcer decisiones o presentar informes sombra son todas partes de un manual que no logra ajustarse a los tiempos y formatos que dicta Internet. El desayuno previo a la procesión de las ONGs del hotel al edificio de Naciones Unidas o algún almuerzo con funcionarios de las misiones en Nueva York forman parte de una ceremonia que se ha visto interrumpida por la pandemia.

Como con cualquier vínculo entre personas, lo real, lo tangible sigue siendo un aspecto necesario e irremplazable.

### ***Hoja de ruta a seguir***

En un discurso de gran profundidad histórica y política para el Día de Mandela, Antonio Guterres plantea la implementación de un nuevo contrato social y un pacto mundial que permita superar la crisis de la pandemia sin las desigualdades rampantes de la actualidad<sup>9</sup>.

Si un virus tiene al mundo de rodillas, manifestó, generando la caída libre de las economías y revirtiendo en pocos meses los avances logrados contra la pobreza ha sido precisamente por la fragilidad derivada de los sistemas de salud inadecuados, las lagunas de protección social, las desigualdades estructurales, la degradación ambiental y el cambio climático, todos problemas sin atender pese a su persistencia en todo el planeta. Si bien la pandemia reveló con más nitidez que nunca para todos que las desigualdades atropellan los derechos humanos, mucha gente lo había entendido antes de la emergencia. Es por ello que los Estados miembros de las Naciones Unidas apoyan la visión de la Organización y se comprometieron a llevar a cabo la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>9</sup> <https://www.un.org/es/events/mandeladay/>

Lograr ese mundo únicamente será posible si se responde a la pandemia con un Nuevo Contrato Social y un Nuevo Pacto Mundial “que creen oportunidades iguales para todos y respeten los derechos y libertades de todos”.

Si el optimismo de Guterres fuese tan contagioso como el COVID podríamos tener una luz de esperanza. El tiempo dirá si, como sociedad, aprendemos la lección que está dejando la pandemia y como esta ha avivado miserias que arrastramos hace muchos años.

## ***2. La participación de la Sociedad Civil en la Organización de Estados Americanos (OEA)***

La presencia de la participación de la Sociedad Civil, incluyendo organizaciones locales y amplias redes de ONGs y actores sociales, ha contribuido a alcanzar las metas hemisféricas en el fortalecimiento de la democracia, la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo integral y la seguridad multidimensional, así como de otras iniciativas en curso dentro de la OEA, que forman parte de la agenda interamericana.

La confianza mutua y el entendimiento entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la OEA han aumentado en estos años de manera significativa, lo que se ha reflejado en un incremento en el número y en el nivel de participación de las OSC en iniciativas, proyectos y actividades que lleva adelante la institución. Hasta la fecha, 465 OSC se han registrado y se han establecido casi 600 acuerdos de cooperación entre las diversas organizaciones.

### ***Mecanismos de participación***

Hay tres mecanismos de participación para las OSC en las reuniones de la OEA. En primer lugar, una OSC puede solicitar inscripción en el Registro de OSC en la OEA. En segundo lugar, si alguna OSC desea participar en el seno del citado organismo sin registrarse, podrá atender a reuniones de la Asamblea General (AGOEA), el Consejo Permanente (CP), el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), u otras conferencias especializadas de la OEA solicitando participar como invitado especial. La tercera posibilidad de participar en las actividades es a través de la firma de acuerdos de cooperación con la Secretaría General de la OEA con el propósito de desarrollar programas conjuntos.<sup>10</sup>

La resolución 759 (1217/99), aprobada el 15 de diciembre de 1999, establece las directrices para la participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA. Además deben destacarse otras dos resoluciones que buscan incrementar la participación de la Sociedad Civil: la

---

<sup>10</sup> Manual para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA



resolución 840 (1361/03)<sup>11</sup> que establece “las estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA” y la resolución 864 (1413/04)<sup>12</sup> que “crea el fondo específico para financiar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA y en el proceso de Cumbres de las Américas”. Estas tres normas se constituyen en los parámetros generales para promover y garantizar la participación, sumado a las normas que se establecen en los diferentes reglamentos internos que rigen los diferentes organismos e instituciones que conforman la OEA.

Este Fondo fue creado para facilitar la participación de las OSC registradas en las actividades de los órganos políticos de la OEA, como la Asamblea General y el Consejo Permanente, a través de la Comisión sobre Gestión de las Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC), así como del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), las reuniones ministeriales que correspondan y otras actividades de la OEA. De las cinco Comisiones del Consejo Permanente, la CISC fue creada para establecer procedimientos que aseguren la interacción entre las OSC y los cuerpos políticos de la OEA. El Departamento de Asuntos Internacionales (DAI) de la Secretaría de Relaciones Externas es responsable de diseñar y ejecutar estrategias y actividades para promover y ampliar la participación de la sociedad civil en todas las actividades relacionadas con la labor de la Organización.

### ***La Cumbre de las Américas***

Las Cumbres de las Américas han dado impulso a la OEA y a la participación de OSC en consultas o debates del proceso preparatorio y en foros de actores sociales o sobre los temas de las Cumbres. Además les ha posibilitado intervenir en temas que, sin estar en agenda de la respectiva Cumbre, han gravitado en el debate y han tenido repercusiones significativas: en Mar del Plata la derrota del ALCA (2005), en Cartagena el debate sobre la necesidad de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y acerca del fracaso de la guerra contra las drogas, y la presión por el ingreso de Cuba (2012), como en efecto se logró en la siguiente Cumbre.

Las tensiones políticas hemisféricas, que se amplían de día en día, repercuten negativamente en todo el sistema interamericano, incluidas las Cumbres, ahondan la fuerte fragmentación latinoamericana y caribeña, e interfieren la participación de la Sociedad Civil.

---

<sup>11</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres\\_1915.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1915.htm). Resolución Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

<sup>12</sup> <https://proyectopascaorg.files.wordpress.com/2016/04/resolucic3b3n-864-de-2004-consejo-permanente.pdf>

La participación de las ONG en las Asambleas Generales anuales del Organismo, de igual manera, se ve afectada por la misma coyuntura política.

### ***La OEA en tiempos de pandemia***

La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) publicó “La Carta Democrática Interamericana: Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19”. Este documento busca promover la funcionalidad y vigencia de los principios democráticos como elementos indispensables y eficaces para avanzar en medio de los retos originados por la pandemia, especialmente en la nueva fase de recuperación económica y progresivo restablecimiento social. Se basa en el concepto de que la pandemia exige seguir insistiendo en los mecanismos democráticos como la forma más adecuada para abordar la emergencia y sus consecuencias.

Tomando en cuenta este insumo y las recomendaciones que contiene, y en complemento a las iniciativas puestas en marcha por la Organización de los Estados Americanos, como el Portal COVID-19, invitan a las organizaciones de la sociedad civil a participar de esta consulta, que permitirá complementar la información sobre el impacto que ha tenido la pandemia en los diferentes grupos en situación de vulneración en las Américas, recoger sus recomendaciones, y contar con insumos para poder prestar un apoyo técnico más específico a los Estados Miembros para desarrollar programas y políticas públicas inclusivas en el periodo post COVID-19.

Con el objetivo de aportar y enriquecer esta conversación, la OEA organizará foros virtuales, en forma de mesas redondas y webinars, con participación de expertos y expertas de nivel internacional.

La 50ª Asamblea General de la OEA se realizará por primera vez en formato virtual los días 20 y 21 de octubre próximo y tiene novedad también que las reuniones públicas se transmitirán en directo por el sitio web de la OEA.

La participación, virtual, de la Sociedad Civil se verá garantizada a través del “Diálogo de representantes de las organizaciones con Jefes de Delegación, el Secretario General y el Secretario General Adjunto que tendrá lugar el día 19 de octubre. Esta próximo a verse los resultados de esta iniciativa.

### **3. La participación social en el MERCOSUR**

Cuando se creó, en 1991, el MERCOSUR no contaba con ningún mecanismo de participación social, configurándose como un acuerdo entre Estados, de naturaleza estrictamente intergubernamental, llevaba a cabo por sectores del Poder Ejecutivo, sobre todo los ministerios de relaciones exteriores y los ministerios de las áreas económicas y comerciales. Recién en 1994, con la firma del Protocolo Adicional de Ouro Preto, se crearon los primeros espacios institucionales de participación política y social. Con la instalación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) se incorporó al MERCOSUR la dimensión parlamentaria y se crearon los primeros canales de participación de los segmentos económicos y sociales.

La primera iniciativa de ampliación de la participación de la sociedad civil ocurrió en 2005, durante la Presidencia Pro Tempore de Uruguay, con el programa Somos MERCOSUR<sup>13</sup>. Entonces, comenzó el camino que llevó a las Cumbres Sociales del MERCOSUR; la primera se celebró en 2006 en Brasilia con representantes de los movimientos sociales y populares, organizaciones no gubernamentales, y gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR, convocados conjuntamente por el FCES, la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Comisión de Representantes Permanentes y el Programa Somos MERCOSUR.

Durante más de una década, organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes del MERCOSUR se han reunido semestralmente en los países a cargo de las Presidencias Pro Tempore del bloque, para tomar posicionamiento político sobre diversos temas de las agendas internacional y regional, debatir, buscar consensos y realizar propuestas al MERCOSUR sobre una gran diversidad de temas.

Las Cumbres Sociales del MERCOSUR constituyen una experiencia que forma parte de un conjunto de innovaciones institucionales vividas por el bloque a partir de los primeros años de la década de 2000, en el marco de una inflexión hacia un proyecto de integración sensible a demandas sociales y participativas. Se trata de un espacio de debate político sobre los rumbos de la integración así como de la discusión y de la formulación de propuestas de políticas públicas, en el que participan representantes de los movimientos sociales, de los gobiernos y organismos del MERCOSUR. El rasgo innovador de esta experiencia reside en dos aspectos principales: el primero se refiere al hecho de constituirse en una acción conjunta en la que participan —y cooperan— gobiernos, organizaciones y movimientos sociales, y organismos

---

<sup>13</sup> <https://www.mrec.gob.ar/es/actualidad/comunicados/somos-mercosur-encuentro-por-un-mercosur-productivo-y-social>

oficiales del MERCOSUR. El segundo aspecto se refiere al carácter intersectorial de la iniciativa.

### ***Un presente sin Cumbre Social***

Cuando culminó la XX Cumbre Social del MERCOSUR en la ciudad de Montevideo, en 2016, bajo Presidencia Pro Tempore uruguaya, se daría inicio a una interrupción del funcionamiento del espacio de convergencia de las organizaciones sociales en el bloque.

La agenda social comenzaba a perder protagonismo de la mano de los cambios de signo político en la región. La UNASUR entraba, por idénticas razones, en un proceso de desaguace luego de haberse erigido como uno de los procesos de integración mas ambiciosos de los últimos años.

Desde entonces la PPT del MERCOSUR ha ido rotando entre los países miembros sin que ninguno haya retomado la agenda y convocatoria a la Cumbre Social. Sin embargo, la ausencia de Cumbres Sociales del MERCOSUR no significa que las organizaciones sociales no tengan, en el bloque, un espacio de participación.

Los canales existen pero son, ahora, más limitados en cuanto a la temática y en cuanto a la cantidad de organizaciones involucradas, incluso en tiempos de pandemia. Se espera que al celebrar el año próximo el MERCOSUR los 30 años de su existencia, la Cumbre Social vuelva a ser su aparición y adquiera nuevamente un rol preponderante.

### ***Participación en otras instancias del MERCOSUR***

En primer lugar se destaca la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos (RAADH)<sup>14</sup> que reúne a las principales autoridades de las instituciones competentes en materia de derechos humanos de los Estados Partes y Estados Asociados. Entre las motivaciones de su creación, se encuentra el reconocimiento de la importancia ineludible de los derechos humanos para la construcción de sociedades libres y para la búsqueda del desarrollo económico y social, así como el compromiso con su protección y promoción como objetivos esenciales del proceso de integración de América del Sur. La RAADH contempla la participación de organizaciones y movimientos sociales en las Reuniones de las Comisiones Permanentes, en los Grupos de Trabajo y en las Conferencias Públicas, que funcionan en su seno.

La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), por su parte, asesora y propone al Consejo del Mercado Común medidas, políticas y acciones en materia de género. Está integrada por las ministras o más altas autoridades responsables de la política para las

---

<sup>14</sup> <https://www.raadh.mercosur.int/que-es-la-raadh/>

mujeres de los Estados Partes. Cuenta con instancias de participación, ya que, pueden participar como observadoras permanentes “las redes y las organizaciones de los movimientos feministas y de las mujeres con representación regional que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género” Cada organización o red puede participar en las reuniones ordinarias con hasta cinco representantes, y puede hacer uso de la palabra una representante, una vez agotada la lista de oradoras gubernamentales, tanto de los Estados Partes como de los Asociados.

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) es reconocida como uno de los espacios más dinámicos del MERCOSUR y se ha convertido en un ámbito de discusión y generación de políticas públicas hacia el sector, y de integración solidaria y participativa. Para el ejercicio de sus actividades, la Reunión Especializada puede contar con el asesoramiento de asociaciones regionales legalmente reconocidas, que tengan como objetivo temas relacionados con la agricultura familiar en áreas relativas a los objetivos y principios del MERCOSUR. De esta forma, se configura un rasgo central de la REAF, sesionar en todas sus instancias con la participación plena de los representantes de la agricultura familiar como parte integral de las delegaciones oficiales de los distintos Estados Partes.

Las organizaciones sociales de la agricultura familiar siempre participan, tanto en instancias nacionales como regionales. Participación que se efectiviza y crea las condiciones para lo que es reconocido como otro rasgo característico de esta Reunión: constituir un espacio de diálogo político entre organizaciones sociales y funcionarios gubernamentales, a partir del cual la agenda de trabajo se pauta sobre la base de consensos y en la que la participación social es amplia y tiene una incidencia real.

### **Una Sociedad Civil desarticulada**

Lo que ha puesto en evidencia la pandemia, en el caso del MERCOSUR, es un proceso inercial que poco tiene que ver con el virus. El componente político ha sido la razón principal en el deterioro de la participación de la Sociedad Civil en este proceso de integración. No hubo, desde 2016, voluntad política por parte de los Estados Partes de apuntalar el espacio de participación social. La interrupción de las Cumbres Sociales y la conveniente decisión de las sucesivas Presidencias Pro Tempore de no convocarlas, tiene un componente absolutamente político. La región ha perdido una de las iniciativas más importantes de participación social y, por el momento, no hay indicios de que vaya a recuperarla en el corto plazo.

## **Algunas reflexiones finales**

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como el resto de la humanidad, han tenido que adaptarse al complejo ritmo que marca el mundo en estos tiempos. La pandemia ha profundizado vicios preexistentes en nuestra sociedad y sus más profundos daños estructurales. La vacuna, esperanza sobre la que descansan muchos gobiernos, logrará mitigar la crisis sanitaria que atravesamos pero no resolverá los problemas que venimos arrastrando hace décadas.

En menor escala, por supuesto, han quedado expuestas las dificultades de las organizaciones de la sociedad civil para poder seguir haciendo escuchar sus voces.

La anémica participación de las OSC en el MERCOSUR refleja que estas “cajas de resonancia” llevan ahora sólo esporádicos murmullos. La recuperación del espacio solo vendrá acompañada de la voluntad política de los mandatarios de los Estados Partes, hasta entonces la ciudadanía buscará los otros canales institucionales que le permitan expresarse. La convocatoria a la Sociedad Civil por parte de la PPT del Uruguay a la próxima “Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH)” es muestra de ello y ya se observan participaciones segmentadas.

Tanto la OEA como la ONU han adaptado sus plataformas de forma mucho más dinámica. Una breve recorrida por sus sitios web permite corroborar que, en principio, hay una voluntad de habilitar canales de participación.

Las imágenes de mosaicos de rostros participando desde cualquier punto del planeta en un sinnúmero de reuniones virtuales es el fiel reflejo de la nueva normalidad, que por momento llega para adaptarse. La sociedad civil debe asumir el desafío que le plantean los tiempos modernos, si bien son instancias, muchas de ellas, llenas de obstáculos y absolutamente perfectibles, es necesario tener la capacidad de aprovechar estos espacios y defenderlos a ultranza; aún en medio de la Pandemia.