

Los procesos de institucionalización de los mecanismos regionales para la equidad de género: Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM)

*Susana Orsino**

La autora describe el derrotero institucional de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM) y examina el rol de la sociedad civil en este proceso. El artículo contiene el historial del desarrollo de la REM y su agenda. Además se formulan algunas reflexiones sobre las mujeres y el Parlamento del MERCOSUR.

* Argentina. Abogada, con posgrado en Gestión de Negocios Internacionales y amplia formación profesional en integración para América Latina y el MERCOSUR. Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales del Consejo Nacional de las Mujeres de la Presidencia de la Nación Argentina. Ha sido consultora del BID, el Banco Mundial, AECID, UNIFEM y OEA en temas de participación, género e integración, así como de varios ministerios y secretarías nacionales y provinciales en temas de defensa, integración regional, género, derechos humanos y carreras jurídicas. Promovió la creación de la REM, en la que participa desde entonces.

El proceso de integración del MERCOSUR se enmarca en un escenario regional donde los países que conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) firman tratados de complementación económica a fin de intensificar las relaciones comerciales a través del intercambio de productos y servicios.

Los objetivos planteados con respecto a la profundidad de estos acuerdos comerciales son diversos; muchos buscan conformar zonas de libre comercio, uniones aduaneras o, en algunos casos más ambiciosos, un mercado común. Este sería el caso del MERCOSUR, creado por el Tratado de Asunción, en 1991, mediante el cual Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se propusieron arribar a un mercado común para 1994.

Desde el punto de vista histórico-institucional, los países del MERCOSUR reiniciaban procesos democráticos y dejaban atrás las hipótesis de conflicto con los países vecinos, que durante años limitaron las relaciones regionales a su mínima expresión.

Más retóricas que fácticas, comenzaron a resonar algunas reivindicaciones de unión latinoamericana, evocando a los líderes de la revolución libertadora de nuestros pueblos. No obstante, la integración regional del MERCOSUR obedecía, más que a ideales del integracionismo histórico, a contextos económicos y comerciales imbuidos de los postulados del neoliberalismo, cuya máxima expresión fue el Consenso de Washington.

Al ritmo de la década del noventa, la región no fue ajena al proceso global. Cabe recordar que esta corriente mundial de pensamiento económico impulsaba una economía de mercado, privatizaciones, apertura económica y flexibilización laboral, todo ello en contextos de alto endeudamiento externo de los países.

El Tratado de Asunción, que se inscribió en ALADI como acuerdo de complementación económica (ACE n.º 18) en 1991, se orienta a las cuestiones arancelarias, a la armonización de normas comerciales y la remoción de barreras paraarancelarias, más que a la integración social, la ampliación de la ciudadanía y el rescate de una cultura regional. Esto sin duda es consecuencia de los objetivos y motivaciones políticas que el MERCOSUR tenía para los países miembros y sus respectivas administraciones gubernamentales.

El MERCOSUR como proceso de integración regional descartó desde un principio la posibilidad de ceder soberanía para la construcción de una institucionalidad supranacional al estilo europeo. Los argumentos esgrimidos en ese entonces favorecían la creación de órganos e instituciones ágiles, que evitaran duplicar estructuras y funcionarios, sosteniendo que una excesiva burocracia atentaba contra el avance y el alcance de resultados en el corto plazo.

Siguiendo la tradición histórica latinoamericana de esquemas institucionales basados en la intergubernabilidad, la estructura institucional-jurídica contemplada para el MERCOSUR conforme el Tratado de Asunción contó con un órgano político, el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los presidentes, ministros de Relaciones Exteriores, ministros de Economía y presidentes de los Bancos Centrales; un órgano ejecutivo, el Grupo Mercado Común (GMC), integrado por niveles de secretarios de Estado de las carteras de Relaciones Exteriores, Economía y Banco Central, y un órgano técnico, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), integrado por técnicos y expertos. Esta estructura previó una Secretaría Administrativa (SAM) con sede en Montevideo, única instancia permanente y con personal propio.

El Protocolo de Brasilia completó este esquema institucional instituyendo los tribunales arbitrales *ad hoc* para la solución de controversias en el MERCOSUR, tribunales que se constituyen a pedido de los Estados Partes cuando surgen los conflictos comerciales en la región y se disuelven tan pronto como emiten su laudo o sentencia. A la luz de los resultados, este mecanismo no dio una respuesta satisfactoria a las demandas, especialmente de los particulares, que no tenían acceso directo a los tribunales.

El Protocolo de Olivos, en el 2002, dio vida al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con sede en Asunción (Paraguay). La idea era tener un mecanismo de solución de controversias más profesional y permanente, sin modificar su carácter arbitral. Se mantuvo, asimismo, una *opción de foro* que brinda a países y ciudadanos la posibilidad de elegir entre acudir a los tribunales *ad hoc* o directamente al Tribunal Permanente de Revisión.

En el 2010, los integrantes del Parlamento del MERCOSUR aprobaron

por mayoría absoluta elevar al Consejo del Mercado Común un proyecto de norma que propicia la creación de la Corte Suprema de Justicia del MERCOSUR y procura que, con su constitución, el nuevo organismo garantice la interpretación uniforme del derecho del MERCOSUR, para afianzar «la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración». Sin embargo, al no ser un tribunal al estilo europeo, existen dudas sobre si esta Corte de Justicia del MERCOSUR podría consolidar el bloque al garantizar la aplicación de los derechos que se atribuyen a los Estados Partes, a los órganos regionales y a las personas físicas y jurídicas.

El mercado común propuesto por el Tratado de Asunción no se alcanzó en 1994. Si bien el proceso de integración había dado pasos importantes, se necesitó un nuevo acuerdo, el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual los países miembros reformularon la institucionalidad del MERCOSUR intentando incluir las cuestiones que no eran estrictamente comerciales, económicas o financieras, las cuales comenzaban a aparecer con mayor insistencia.

La segunda etapa del MERCOSUR, inaugurada por el Protocolo de Ouro Preto, tuvo como desafío encontrar una institucionalidad adecuada para seguir profundizado el proceso de integración, con vistas a incluir en él las dimensiones social, cultural y de participación ciudadana.

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) fue un organismo pensado y enmarcado en el nuevo giro institucional, a través del cual se preveía incluir la temática social en el MERCOSUR. De esta forma se buscaba dar representación a los intereses de los actores no gubernamentales sociales y económicos. Destinado a representar a la sociedad civil de los países miembros a través de las asociaciones de empresarios y trabajadores y las organizaciones sociales (universidades, cooperativas, consumidores, etcétera), el FCES no tiene poder de decisión en la estructura orgánica del MERCOSUR.

En todo este entramado institucional las cuestiones de género, la igualdad de oportunidades y la situación de las mujeres fueron a la zaga; comenzaron a abordarse después de 1994, coincidentemente con la participación de una sociedad civil más organizada, que comenzó a filtrar las demandas de los movimientos de mujeres en la agenda principal del MERCOSUR.

En conclusión, es necesario comprender algunas características especiales del proceso de integración del MERCOSUR en el marco del esquema jurídico e institucional de ALADI, signado por la intergubernabilidad y la impronta comercial, propia de los tiempos históricos, políticos y económicos de la región.

La REM del MERCOSUR: una conquista de la sociedad civil

La creación de la REM en el MERCOSUR no puede analizarse al margen del fortalecimiento y la inserción institucional de la agenda de género en los estados, así como de la legitimidad social que estas agendas han conquistado en las sociedades.

Para ello ha sido fundamental el impulso de la Plataforma de Acción para la IV Conferencia Mundial de la ONU. La preparación de la IV Conferencia en América Latina y el Caribe, junto con la activa participación de las mujeres en el proceso, permitió colocar con mayor fuerza en el debate público el problema de las desigualdades de género.

La sociedad civil fue consciente de que sin la participación activa de las mujeres se corría serio riesgo de que la temática de género quedara definitivamente segregada de la agenda del MERCOSUR. De allí que diferentes organizaciones, tanto del movimiento de mujeres como de otras corrientes, con grados de incidencia dispar y multiplicidad de estrategias, intentaron persuadir a los países miembros para que la cuestión de género fuera efectivamente incorporada al proceso de integración.

El Foro de Mujeres del MERCOSUR, fundado el 9 de noviembre de 1995 mediante el Acta de Buenos Aires, entendió que el desafío era importante y que solo se lograría penetrar en las estructuras formales del MERCOSUR a través de la organización de mujeres de los cuatro países. La composición de este espacio demostró amplitud en la convocatoria e incluyó a altas representantes gubernamentales y de los partidos políticos, mujeres líderes de ámbitos académicos, sindicales y empresariales, con posiciones de poder e influencia en los temas de género en sus gobiernos.

El Foro de Mujeres MERCOSUR se constituyó regionalmente con los denominados capítulos nacionales, que a su vez trataban de hacer una convocatoria amplia y transversal con un alcance territorial, a fin de llevar la voz de muchas mujeres a través de las propuestas de los encuentros provinciales por región.

La idea era que dichas propuestas se discutirían en el encuentro nacional de cada capítulo para finalmente arribar a un Encuentro Regional MERCOSUR, paralelo a la Cumbre de Presidentes, donde se trataría de formular una propuesta consensuada entre los cuatro países.

Las estrategias fueron múltiples: intentar participar en reuniones de ministros y en los subgrupos de trabajo del GMC, aunar esfuerzos con las funcionarias de los mecanismos de las mujeres de cada país, diplomáticas, legisladoras y representantes del MERCOSUR que a su vez formaban parte del Foro de Mujeres del MERCOSUR o estaban trabajando en consonancia con los mismos objetivos.

El Foro de Mujeres del MERCOSUR, sobre todo en Argentina, que fue la primera en constituir su capítulo nacional, comenzó una intensa labor, tanto de *lobby* como con los medios de comunicación, para darle visibilidad a esta organización y sus objetivos. Como estrategia amigable surgieron los *desayunos de integración*, a los que se solía invitar a funcionarios y políticos con responsabilidades dentro del MERCOSUR y se les entregaba una serie de propuestas para que les dieran curso en las instancias de decisión del bloque. Esta fórmula se replicó en cada uno de los países con resultado dispar, pero en su conjunto alcanzó la meta, que era introducir la cuestión de género en la agenda oficial.

El MERCOSUR incorporó la temática de las mujeres y la cuestión de género por la presión de la sociedad civil, que a través de diversas estrategias logró acceder a la agenda política de los países miembros. Si bien el resultado no colmó las aspiraciones iniciales de los movimientos de mujeres, se logró un primer espacio, la Reunión Especializada, como instancia para penetrar desde dentro de las estructuras con las *recomendaciones*, que serían su expresión normativa.

La creación de la REM en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Ushuaia (1998)

La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que se realizó en Asunción (Paraguay) a fines de 1997 fue la antesala de esta ardua tarea de influir en las estructuras del MERCOSUR. En ese momento Paraguay contaba con un mecanismo de la mujer que tenía rango ministerial, lo que permitió introducir el tema de la mujer con mayor fuerza y presentar una propuesta a los presidentes de los países miembros.

La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en Ushuaia (Argentina) en 1998, bajo la Presidencia *pro tempore* de Argentina, fue la oportunidad política de plasmar el espacio para las mujeres en el MERCOSUR. En ella se logró formalizar la Reunión Especializada de la Mujer y, coincidentemente, se consagró la *cláusula democrática* dentro del MERCOSUR, expresiones ambas que auguraban un camino incipiente en la ampliación de una democracia más participativa, con inclusión de la igualdad entre varones y mujeres.

LA REM se creó por Resolución GMC 20/98, del 22 de julio de 1998. Primeramente subordinada al Grupo Mercado Común, en el 2002 fue transferida al ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), con las demás reuniones de carácter no económico y cuyas esferas inciden sobre el ciudadano del MERCOSUR en una dimensión política. Según la Decisión CMC n.º 26/03:

[La agenda política] requiere un seguimiento más estricto del proceso de negociación, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano, la integración educativa, social y cultural.

En el esquema institucional del MERCOSUR, la REM está integrada por las representantes de los gobiernos y los mecanismos de género de cada país, y cuenta con la participación del Foro de Mujeres del MERCOSUR como órgano asesor, con posibilidades de presentar propuestas a las ministras o funcionarias gubernamentales, que no serán vinculantes y podrán en-

comendar a la REM el estudio, la investigación o el esclarecimiento de los temas que consideren pertinentes.¹

El MERCOSUR es una estructura gubernamental cerrada, donde la REM incluyó desde su inicio una participación acotada de la sociedad civil, que de por sí fue muy novedosa. Esto costó un largo debate, dado que en la institucionalidad del MERCOSUR la instancia participativa de la sociedad civil se ubicaba en otro espacio. Se exigió que la organización no gubernamental tuviera carácter regional y que sus propuestas no fueran vinculantes. En ese momento el Foro de Mujeres del MERCOSUR fue la organización asesora y recién en el 2005 se amplió la participación de la sociedad civil. Esta apertura implicó ampliar las voces, propuestas y temáticas, aunque se mantuvo el desafío de encontrar una metodología y una articulación más eficaz.

Agenda de la Reunión Especializada de las Mujeres (REM)

La REM tiene la posibilidad de emitir recomendaciones. Estas son normas que tienen escasa incidencia en el proceso normativo del MERCOSUR. Tales recomendaciones pasan por el Foro de Consulta y Concertación Política,² que es el órgano que puede elevar los textos consensuados. Si el FCCP rechaza la recomendación, esta no podrá seguir al GMC para su consideración. Así, no todas las recomendaciones son elevadas a la categoría de resoluciones o decisiones,³ que son las normas emitidas respectivamente por estos órganos y es obligatorio incorporarlas a los ordenamientos jurídicos.⁴

Existen distintos tipos de recomendaciones: las *operativas* apuntan a acrecentar las actividades desempeñadas en la REM; las *declarativas* tienen que ver con la afirmación o el reconocimiento de compromisos, y las *legislativas* son las que recomiendan que se incida sobre el ordenamiento jurídico de los estados o del MERCOSUR.

Las recomendaciones de la REM han tenido discreto y escaso efecto en cuanto a la incidencia en la normativa del MERCOSUR, teniendo en cuenta que en algunos años ni siquiera se elevaron recomendaciones, como sucedió en 1998, 2002, 2003 y 2004.

Lo realmente importante es que desde la creación de la REM se logró plasmar una agenda de temas que fueron variando y que tuvieron diversos abordajes y niveles de penetración en el MERCOSUR. Ellos son:

› Incorporación de la perspectiva de género

Entre los años 2000 y 2001 se aprobaron las primeras recomendaciones para que la perspectiva de género/transversalidad se incorporara en el MERCOSUR a la planificación, elaboración, implementación y evaluación de las actividades, políticas y programas, con la finalidad de garantizar la igualdad y equidad entre los géneros.

Otras recomendaciones, en ese mismo sentido, se formularon para incorporar la perspectiva de género a los planes nacionales del MERCOSUR, a los foros negociadores y técnicos del MERCOSUR y al sector educativo.

Asimismo, se recomendó articular la participación en actividades conjuntas con el área temática de género de otras instituciones del MERCOSUR.

› Situación de la mujer

La REM elevó la recomendación de construir una base de datos regional y armonizar la metodología y los indicadores sobre la situación de la mujer. El Foro de Mujeres del MERCOSUR realizó el estudio con financiamiento de UNIFEM. Se enumeraron, categorizaron y describieron normas y órganos de procedencia, y se señaló la existencia o ausencia de la perspectiva de género en sus contenidos.

Este informe contiene un relevamiento de más de dos mil normas emitidas dentro del MERCOSUR, de distinta jerarquía, vigencia y temática. En cuanto a la cuestión de género, arrojó como resultado la casi ausencia de la perspectiva de género para la emisión de normas; incluso se detectaron contradicciones y la utilización indistinta de *género* y *mujeres*, como si fueran sinónimos, lo que revela una evidente falta de armonización de criterios en esta materia. Asimismo mostraba las asimetrías que había dentro de los países en materia normativa en las cuestiones de género.⁵

› Trabajo y empleo

Esta temática cobró fuerza en el 2005, cuando se sostuvo la necesidad de poner al tope de la agenda la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares. En este punto cabe señalar que no todos los países del MERCOSUR habían suscrita el Convenio n.º 156 de la OIT sobre la materia.

Los países elevaron una Recomendación que, conjuntamente con la Declaración de la OIT, contribuyó a afirmar la perspectiva de género en el MERCOSUR.

› Violencia

Esta temática se vislumbró tempranamente en la REM como una de las de mayor impacto. Los esfuerzos se encaminaron a impulsar que los países tuvieran una legislación específica que lograra prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar. Los países elevaron una recomendación al respecto en 1999.

Otra recomendación fue elevada en el 2001 para estimular que los países sancionaran con legislación especial el acoso sexual, y el Foro de Mujeres del MERCOSUR realizó un estudio sobre esta problemática.

En el 2006 se llevó a cabo un trabajo conjunto sobre violencia de género para el desarrollo de un Registro Común de Violencia Doméstica y un estudio comparativo de las políticas adoptadas contra la violencia, el cual motivó la creación de una comisión técnica de expertas en la materia.

› Educación

Los países del MERCOSUR vieron con preocupación que la perspectiva de género no era tenida en cuenta como prioridad, y en el 2001 elevaron una recomendación para que esta perspectiva se incorporara efectivamente al sistema educativo del MERCOSUR y a los distintos sistemas educativos nacionales.

› Participación social y política

En el 2005, la constitución del Parlamento basada en la democracia paritaria fue rápidamente tomada como eje de la agenda, y los países elevaron una recomendación en ese sentido.

En el 2006 se incorporó en la agenda institucional la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en los países del MERCOSUR. Es importante destacar que en este punto los países acordaron coordinar trabajos con el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR.

En el 2007 se reafirmó la necesidad de que el Parlamento del MERCOSUR tuviera la paridad como objetivo y se incluyeran la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres en la estructuración de las representaciones parlamentarias de los Estados Partes y asociados.

› El caso de la Secretaría Administrativa de la REM

La cuestión de la Secretaría Administrativa de la REM ha sido desde siempre una propuesta para lograr el eficaz funcionamiento de la reunión, dado que la falta de seguimiento o monitoreo de los acuerdos alcanzados superaba ese mecanismo. Se pensó como espacio de seguimiento y articulación de los mecanismos de las mujeres de cada país, tanto entre sí como hacia dentro de la estructura del MERCOSUR.

Es evidente que el sistema de las presidencias *pro tempore* del MERCOSUR, que rotan cada seis meses, implica un importante esfuerzo del país que lleva la agenda de trabajo, y que el anclaje en la Secretaría Administrativa aliviaría y agilizaría el trabajo de seguimiento de la REM y lo volvería más eficaz.

En la actualidad seguimos expresando esta necesidad ante los órganos competentes del MERCOSUR, que se han negado históricamente a esta solicitud con el argumento de que las reuniones especializadas no tienen prevista la figura de la secretaria administrativa en su constitución y por ende no tienen posibilidad de asignarle un presupuesto. A todas luces este argumento carece de solidez y su anacronismo se hace evidente al analizar los cambios de paradigma en el proceso del MERCOSUR.

Cabe señalar un corto interregno en el que la REM tuvo una Secretaría Administrativa que funcionó con fondos de UNIFEM en Montevideo (Uruguay). Fue un intento por subsanar el déficit. Se sabía que los fondos se iban a agotar, de modo que, más allá de las buenas intenciones, lo cierto es que la REM necesita un fortalecimiento que surja del seno mismo del MERCOSUR.

Es importante destacar el denodado esfuerzo de los países para sortear esta dificultad de articulación. También es alentador el esquema de comisiones de expertas, espacios que permitieron institucionalizar las temáticas de violencia contra las mujeres, trata-tráfico y explotación sexual de las mujeres, trabajo y desarrollo económico.

Por último, hay que señalar el importante rol de los organismos de financiamiento del sistema de las Naciones Unidas que han trabajado junto a la REM a lo largo de su existencia, entre los que resalta la incansable colaboración de UNIFEM. En materia de aportes y calidad de la cooperación, en la etapa actual la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) está llevando adelante un interesante Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR, uno de cuyos ejes prioritarios es el tema de género. Ello ha propiciado un trabajo directo con la REM que ha convertido este ejercicio de cooperación en una experiencia regional novedosa y desafiante para los países miembros.⁶

› El rol del Parlamento del MERCOSUR y la representación política de las mujeres

La instancia del Parlamento del MERCOSUR vino a modificar sustancialmente el esquema normativo vigente, pero también suscitó un debate respecto a su relación con los órganos ejecutivos que responden a un criterio intergubernamental (CMC, GMC, CCM).

El Parlamento del MERCOSUR, integrado por representantes elegidos en forma directa por el pueblo de los países miembros, si se quiere, tiene una legitimación directa y una connotación más cercana a la supranacionalidad. En este contexto, el interrogante es cómo convivirán las diversas normas y los procesos para incorporarlas a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Podría ocurrir que muchas decisiones o resoluciones consensuadas en materia de género colidieran con normativas emanadas del nuevo espacio parlamentario. Esta situación es hipotética, pero plantea el ejercicio de imaginar mecanismos de armonización muy serios, dado que este funcionar mixto podría generar retrocesos o tergiversaciones de los acuerdos emanados de la REM. En este sentido, no es menor la cuestión de la representación de género que se prevé para el Parlamento del MERCOSUR y su incidencia directa en los temas de la agenda de género de la región.

Teniendo en cuenta que la integración es un proceso superador de las instancias nacionales, sostener criterios de paridad en materia de participación de las mujeres en el Parlamento del MERCOSUR no suena descabellado. Cabe señalar que en la XXXIII Reunión del Consejo del Mercado Común los presidentes declararon que la equidad de género «es condición indispensable para avanzar hacia una democracia paritaria y construir una sociedad más inclusiva y democrática».

El Parlamento del MERCOSUR comenzó a funcionar en mayo del 2007 en Montevideo, ciudad que será su sede permanente, como un espacio deliberativo y de representación, aunque sin potestades legislativas ni vinculantes.

El Protocolo de Creación, entre los principios enunciados en el artículo 3, incisos 4 y 5, alude explícitamente al respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones y el repudio a todas las formas de discriminación, especialmente por razones de género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.

No obstante, a la hora de establecer garantías sobre la representación de las mujeres, dispone en el artículo 6, incisos 1 y 2, que los parlamentarios serán elegidos por los/as ciudadanos/as de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto, y que el mecanismo de elección de los parlamentarios y sus suplentes se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.

La *adecuada representación por género* dispuesta por el artículo 6 no se tradujo, sin embargo, en la adopción de criterios que garanticen la participación de parlamentarias en el Parlamento del MERCOSUR.

En cuanto a las cuestiones de género, puede citarse una propuesta de modificación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR —artículos 6.4 y 10, y la disposición transitoria cuarta— que apunta a instalar la paridad y la elección simultánea en todos los Estados Partes. Esta propuesta ha sido girada a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento del MERCOSUR.

Entre otros antecedentes, está el aporte de la XVIII sesión ordinaria del Parlamento del MERCOSUR, en la que se propuso aprobar la norma de *proporcionalidad atenuada o cuota*, y otro anteproyecto de resolución, del 2008, que hacía referencia a la participación femenina en el Parlamento del MERCOSUR.

Por último, en mayo de 2009 se estableció una instancia interesante para plantear la situación de la representación de las mujeres, que consiste en celebrar audiencias públicas en plenario con ministros de Estado de los países miembros para presentar propuestas e iniciativas con la finalidad de fortalecer o dar mayor visibilidad al Parlamento del MERCOSUR.⁷

En el ámbito de la REM, el tema de la representación política de las mujeres ha ocupado un espacio central. Los informes de los países dan cuenta reiteradamente de la escasa participación de las mujeres, exceptuando el caso de Argentina, que posee la Ley de Cuotas desde 1992 y donde los niveles de representación legislativa rondan el 40% en las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación.

La experiencia demuestra que es ingenuo pensar que la paridad es una batalla ganada en el MERCOSUR. Cuando se disputan espacios de poder y representación parlamentaria para las mujeres hay que tener estrategias muy claras, para evitar que el tema se soslaye o se ignore a la hora de tomar las decisiones finales.

› Reflexiones y desafíos pendientes

En la actualidad el MERCOSUR enfrenta desafíos mayúsculos, ya que debe posicionarse en un mundo globalizado y competitivo que exige instituciones fuertes y modernas que estén a la altura de las circunstancias.

Los países han entendido la importancia estratégica de la región más allá de los matices nacionales. En la Cumbre de la Américas del 2005, realizada en la ciudad de Mar del Plata (Argentina) una fuerte cohesión de los países terminó imponiendo el criterio de no sumarse a la iniciativa de libre comercio patrocinada por Estados Unidos y sus aliados (ALCA). Otra muestra creciente de alineación y defensa común de intereses se viene dando en la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde las posiciones consensuadas, especialmente entre Argentina y Brasil, fortalecen el poder de la región en las negociaciones.

La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), instancia de integración de carácter más estratégico que comercial, reproduce esta concordancia, incluso ampliada a otros países de la región. Así, poco a poco se va advirtiendo en todos los foros internacionales y centros de poder que en el Grupo de los 20 Países (G-20) existe un bloque de fuerte convicción en la defensa de los intereses regionales.

Los escenarios políticos e históricos obligan a pensar en una nueva institucionalidad para el MERCOSUR. Para ello es imprescindible definir una cuestión de fondo: qué tipo de integración se pretende alcanzar, si se está dispuesto a optar por esquemas supranacionales puros o mixtos —como se vislumbra— o continuar con esquemas institucionales agotados, sobre todo para resolver las cuestiones de integración social y cultural.

El tema de género debería tener un tratamiento prioritario y por lo tanto es imprescindible que la mirada de género atraviese transversalmente todo el proceso desde el diseño de la nueva institucionalidad.

El Parlamento del MERCOSUR es un espacio que no debemos perder de vista, teniendo en cuenta que solamente puede funcionar si están las cuatro delegaciones presentes. Además, según un acuerdo suscrito en octubre de 2010 por los cancilleres de los Estados Partes, a partir del 2011 está previsto que los parlamentarios sean elegidos por voto directo de los ciudadanos, de manera que cada nación tenga una representación proporcional a su población.

Hasta el 2010 cada país contaba con 18 miembros, pero con el nuevo sistema Brasil tendrá 75 parlamentarios, Argentina 43, y Uruguay y Paraguay 18 cada uno.

Paraguay fue el primer y hasta ahora único país del bloque que eligió a sus representantes a través de sufragio directo, en los comicios generales del 20 de abril del 2008. En el caso uruguayo, los actuales representantes son algunos de los diputados elegidos en los comicios nacionales del 2009 y no está prevista una fecha para elegir en forma directa a los nuevos miembros. En Brasil serán elegidos en principio en el 2012 y en Argentina podrían serlo en el 2011, pero aún no hay confirmación oficial.

Es clave que este nuevo espacio parlamentario tenga representación paritaria, pero ello no debe ocultar las dificultades propias de un organismo internacional que no genera derecho positivo ni dicta ninguna normativa supranacional al estilo del Parlamento Europeo. La ventaja es que es un parlamento en construcción y tiene la oportunidad de impulsar una armonización de la normativa en el MERCOSUR, en la que puedan consolidarse los logros obtenidos por consenso en materia de derechos de las mujeres en el marco de la REM.

Es vital la asignación de presupuestos y fondos específicos para llevar adelante una política regional de género. Podría esperarse que los mecanismos de la mujer contaran con presupuestos exiguos o insuficientes, pero nunca inexistentes como en el caso de la REM.

Por último, para lograr una efectiva penetración de la perspectiva de género en la estructura del MERCOSUR es importante instrumentar:

1. mecanismos de interrelación con distintos espacios institucionales dentro del MERCOSUR —como el Instituto de Derechos Humanos, ámbitos del MERCOSUR social o reuniones de ministros— que elaboran planes estratégicos en los cuales sería auspicioso y necesario incorporar la perspectiva de género;
2. espacios de capacitación, formación, investigación y sensibilización sobre los temas de género, igualdad de oportunidades y derecho de las mujeres intra-MERCOSUR y con los/as funcionarios/as de los ámbitos nacionales que participan del proceso de integración regional.

Por todo lo expuesto, creemos necesario pensar una nueva institucionalidad para el MERCOSUR que contemple los cambios estratégicos de la región y los escenarios globales. Asimismo, la definición del tipo de integración —según se elija un modelo supranacional o bien se continúe en la línea de la intergubernabilidad— orientará el ordenamiento jurídico-institucional. En cualquier caso, el mecanismo de género que se piense deberá tener una posición que permita la transversalización del enfoque de género en todas las instancias previstas para el nuevo MERCOSUR.

Notas:

- 1 Reglamento interno de la Reunión Especializada de la Mujer, disponible en: http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/eventos_internacionais/mercosul/eventos_mercosul.htm#.
- 2 Véase la decisión CMC 2/02, sobre la coordinación entre el GMC y el FCCP que reglamentan el funcionamiento (disponible en www.mercosur.uy).
- 3 Según el Protocolo de Ouro Preto, las decisiones del CMC son obligatorias para los Estados Partes, de manera que su fuerza decisoria y su valor normativo son vinculantes.
- 4 Hay un doble proceso de aprobación, que da como resultado que muchas de las normativas aprobadas por los órganos decisorios del MERCOSUR no estén vigentes en sus países miembros. Véanse los artículos 38, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto y la decisión CMC 23/00, disponibles en <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> (30/03/2008).
- 5 La investigación (año 2000) estuvo a cargo de Susana Orsino por Argentina y Electra de las Carreras por Uruguay, y se presentó en la V REM, celebrada en Asunción (Paraguay).
- 6 El proyecto REM-MERCOSUR/AECID se denomina «Fortalecimiento de la perspectiva y la institucionalidad de género en el MERCOSUR»; su planificación operativa fue definida por los países miembros, que han reflejado las prioridades de la agenda de la REM en los principales ejes de trabajo del proyecto: 1) violencia doméstica: sistema de registro y construcción de indicadores; 2) trata, tráfico de mujeres con fines de explotación sexual y comercial; 3) participación política, y 4) fortalecimiento institucional (estrategia comunicacional y sensibilización a nivel de cancillerías y estructura del MERCOSUR).
- 7 19/2009/INFCOM/SO XVII - MEP/78/2009 - Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales (MERCOSUL/PM/CAJ/INF n.º 014/2008), del 3 de noviembre del 2008, presentado el 16 de marzo del 2009, por la aprobación de la propuesta de disposición (95/2008/DI/SO XIII),

Bibliografía

- CIENFUEGOS MATEO, Manuel: «¿Es la Unión de Naciones Sudamericana un proyecto viable?», en Zlata DRNAS DE CLÉMENT (coord.) y Waldemar HUMMER (ed.): *MERCOSUR y Unión Europea*, Buenos Aires: Lerner, 2008, pp. 101-137.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro Luis, y Sandra P. RÍOS: *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Comercio, 2007.
- GARCÍA MORITÁN, Roberto: «Consideraciones sobre las nuevas fases de la integración latinoamericana», en *Res Diplomática*, 2.^a época, n.º 1, Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, agosto del 2007, pp. 24-33.
- ORSINO, Susana: «Solución de controversias en el MERCOSUR. El desafío pendiente», en *VI Encuentro del Foro de Mujeres del MERCOSUR*, <http://www.mujeres-deempresa.com/sociedad/000404-foro-mujeres-del-mercosur.shtml>.
- ORSINO, Susana, y Electra DE LAS CARRERAS: *Relevamiento de normas con enfoque de género en el MERCOSUR*, Asunción: UNIFEM, 2000.
- RODRIGUES DA SILVA, Roberta Iara: *Luces y sombras de la Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR. Análisis institucional - 1998-2007*.
- VALDÉS, Teresa: «El MERCOSUR y el movimiento de mujeres: ¿un espacio para la ampliación de la ciudadanía?», en, Elizabeth JELIN (comp.): *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, 2003.