

MERCOSUR: MERCADO EN FORMACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL EN GESTACIÓN

Jorge Grandi*
Lincoln Bizzozero**

I. ASIGNATURAS PENDIENTES

Los procesos de integración regional están confrontados, hacia fines de siglo, con la necesidad de procesar determinados debates y transformaciones sociales e institucionales, que posibiliten encauzar los cambios que se produjeron en la esfera política y económica, como consecuencia de la caída del muro de Berlín y del acelerado proceso de globalización.

En el continente europeo estos cambios han afectado en cierta forma la credibilidad, el contenido y las modalidades del proceso de integración de ese continente. Los debates vinculados con el «déficit democrático» señalan que el proceso europeo completó otra etapa y que necesita una reformulación de la dimensión política que posibilite legitimar las instancias institucionales en la sociedad europea.

Si bien la cuestión del déficit democrático en un proceso de integración ha surgido con especial fuerza en Europa, ha sido señalado también en América Latina¹. Por otra parte, los actores de la sociedad civil en los procesos de integración en América Latina se encuentran estructuralmente desprotegidos debido a la acumulación de un déficit

* Director del Centro de Formación para la Integración Regional —CEFIR—. Profesor del Instituto Europeo de Administración Pública.

** Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Oriental del Uruguay.

1 Véase al respecto Jorge Grandi «Los siete desafíos y los siete déficit de la integración para América Latina» en *Síntesis* N° 24, Madrid, enero 1996.

histórico. Además del déficit democrático, proveniente de la limitada participación de ciertos actores en los procesos de integración, y del déficit social estructural aunado al derivado del ajuste económico, debe incluirse el que proviene de la reestructuración y relocalización que provoca cualquier proceso de integración.

La vinculación con el proceso de globalización ha constituido el supuesto de base de los nuevos regionalismos en los años noventa. Este movimiento ha originado en el regionalismo impulsado por Estados Unidos en América del Norte debates y propuestas de los partidos políticos, mayor participación de distintos sectores sociales y emergencia de nuevos actores.

El Mercado Común del Sur hay que ubicarlo en el contexto de los nuevos regionalismos que se han vinculado con el proceso de globalización buscando un mejor posicionamiento competitivo en el mercado internacional. A pesar de este posicionamiento, el debate sobre los efectos de la globalización en el plano ideológico, de las opciones políticas, de las propuestas partidarias y de la articulación de los actores sociales con la esfera gubernamental y tecnoburocrática han estado subordinados a los avances registrados en la esfera comercial y económica *lato sensu*. Es indudable que esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberalización comercial, en las definiciones arancelarias y paraarancelarias, en las normativas técnicas de los productos y en el diseño de un organigrama institucional de base.

Las cumbres presidenciales desarrolladas en Fortaleza en diciembre de 1996, y en Asunción en julio de 1997 mostraron avances en la estrategia de profundización de la unión aduanera, ampliación del MERCOSUR, precisión de aspectos institucionales y avances en la construcción de una identidad común.

El crecimiento del MERCOSUR en su espacio vecino, conformando zonas de libre comercio con Chile y Bolivia, y las negociaciones que en el frente externo se han multiplicado, en 1995 y 1996 han desplazado los temas vinculados a la profundización del proceso. Eso significa que en el manejo de la relación entre la ingeniería institucional (que hace al ámbito de competencia de los órganos regionales), la profundización (que se remite al grado de integración) y la ampliación y articulación externa (que se refiere a las fronteras externas y la composición de los miembros del grupo, su articulación con otros procesos de integración y regiones), se han priorizado las relaciones en el frente externo. Ello es

significativo, dado que la capacidad de relacionar esos tres conceptos constituye una condición dinámica de estabilidad, de acuerdo con lo que nos muestra la experiencia de la integración europea y los regímenes internacionales, entre los cuales se cuenta la reciente creada Organización Mundial del Comercio OMC².

Los avances que se han realizado y la complejidad de los temas de la agenda han llevado a la consideración de consolidar y profundizar el proceso de integración, en la percepción de los gobernantes de los Estados Partes³. Ello apareja la necesidad de discutir al interior del bloque determinadas asignaturas pendientes tanto de la esfera politicoeconómica, como institucional, organizativa, y sociopolítica, entre las que se encuentran: una mayor coordinación de políticas macroeconómicas, la armonización tributaria, contratación pública, propiedad intelectual, servicios, política regional, internación de normas y control de su aplicación, coordinación y gestión pública, consolidación de modalidades de participación de los actores para que puedan ejercitar su «voz» y puedan canalizar en la esfera pública su potencial de recursos y capacidades; y definición de lineamientos para incorporar las sociedades a los debates regionales⁴.

Este trabajo está enfocado a una de esas asignaturas pendientes, la participación de los actores en el MERCOSUR, tema que ha tenido tratamiento en estudios con desarrollos parciales, en el análisis del comportamiento y participación de algunos grupos societales, como es el caso de los empresarios y sindicatos, y en la coordinación de la administración pública con distintos actores en la gestión de la política de integración, para posibilitar su fortalecimiento⁵. La lectura de la participación de los actores parte de su posición (ubicación formal con relación a las instancias decisorias) e incluye su evolución en términos del proceso (desarrollo de actitudes y repercusión en la conformación de un embrión de una sociedad civil del MERCOSUR).

2 Véase al respecto Jacques Pelkmans «Comparando las integraciones económicas: prerrequisitos, opciones e implicaciones» en CEFIR, *La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*, Montevideo, marzo de 1993 Robert Keohane-Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1987.

3 Las manifestaciones de los presidentes en la Cumbre Presidencial de Fortaleza en distintas entrevistas realizadas son elocuentes al respecto.

4 La «voz» está utilizada en el sentido otorgado por Hirschman. Véase al respecto, A. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, FCE, 1977.

5 En ese sentido el Programa de CEFIR sobre «Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional» ha dado origen a distintos informes por país, donde se incorpora en el análisis a los principales actores de la sociedad civil en lo que concierne a su interacción sobre aspectos de integración con la administración pública.

Para llegar a este punto, es necesario en primer lugar una precisión conceptual y metodológica, en lo que respecta a los distintos círculos de influencia de los actores. Esta aproximación resulta de importancia para efectos de ubicar desde los inicios los diferentes espacios en que se manifiestan los actores —el nacional y el subregional— y los distintos círculos de influencia en relación con los formuladores y negociadores del proceso de integración, con los cuales se definen las pautas de los intercambios a realizarse.

Posteriormente se analizará el nivel de interacción y de respuesta de los distintos actores frente a los avances del proceso de integración. Esta exteriorización reactiva tiene en cuenta lo que podría denominarse una manifestación estructural frente al *spill over* del proceso. En esta dirección, se constata que las etapas cumplidas en el caso del MERCOSUR han canalizado demandas de distintos actores relacionados con diferentes círculos de influencia: en primer lugar los gobiernos, negociadores, burocracia y algunos grupos económicos; posteriormente parlamentos, centrales sindicales, partidos políticos, pequeñas y medianas empresas, otras organizaciones sociales y en algún modo las Fuerzas Armadas. Finalmente el paso a la unión aduanera ha canalizado demandas sectoriales diversas, relacionadas con prioridades temáticas y con la necesidad de una mayor institucionalización.

El trabajo se referirá en otro apartado a las actitudes de los actores y a los principales temas de debate del proceso de integración. Estas actitudes que van cimentando el proceso, posibilitarán conformar el mapa «activo» de los actores del MERCOSUR. La actitud positiva de la mayoría de ellos no significa que todos apoyen los mismos objetivos e instrumentos. En particular, las divergencias surgen en determinados temas de debate sobre la construcción del MERCOSUR. Estos temas atraviesan el eje interno/internacional tanto en la esfera política como económica y en determinados aspectos, como los referidos a las prioridades externas, el rol del Estado y su capacidad regulatoria, la seguridad del espacio regional, la profundización y/o ampliación del MERCOSUR, las definiciones institucionales.

Las posiciones sobre estos temas definen orientaciones y expectativas diferentes sobre los caminos a recorrer por parte de distintos actores, lo que lleva a que se reconstituyan los mecanismos decisorios en la región, de acuerdo al embrión de sociedad civil que se va gestando con el avance del proceso. Finalmente se señalarán algunas conclusiones sobre la participación de los actores en el proceso de integración y la conformación de una telaraña societal regional.

II. POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La formulación de políticas y la toma de decisiones, tanto en el diseño como en su implementación, y en especial durante el proceso negociador, cuenta con un núcleo decisorio y círculos de influencia ubicados a diferentes distancias del mismo. Esta caracterización no debe ser vista como una estructura rígida y definida, sino flexible, permeable, y en constante movimiento, donde la densidad de las redes de los distintos círculos y de éstos con el núcleo, conforman la «caja decisoria». Los estímulos de los ambientes producen efectos en los distintos integrantes del sistema, los cuales despliegan sus capacidades de acuerdo a su ubicación (distancia institucional) y sus recursos (distancia real). Cada decisión es en sí específica, aun cuando existen estructuras, formas de organización y tendencias que orientan en las capacidades de influencia de los actores, de acuerdo a su ubicación relativa y a los recursos de que dispone.

En un proceso de integración, el hecho de analizar el mapa de actores implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados Partes y su capacidad de trascender el nivel nacional. Esta aclaración lleva entonces a hacer la distinción entre una manifestación en el nivel nacional de los actores y otra en el nivel subregional. En lo que concierne al nivel nacional, la capacidad de influencia de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y también culturales de cada Estado. La capacidad de trascender al nivel MERCOSUR está condicionada por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores.

En el proceso de integración de MERCOSUR podemos categorizar a los actores en tres círculos de influencia, los cuales tienen una representación en el nivel nacional y otra en el nivel subregional. En un primer círculo de influencia, se encuentran a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecnoburocracia ministerial y los grupos empresariales⁶. A nivel subregional, las dirigencias gubernamentales se expresan en las cumbres presidenciales y en la institucionalidad MERCOSUR (Consejo Mercado Común, reuniones de ministros, grupo Mercado

6 Es adecuado diferenciar las dirigencias gubernamentales de la tecnoburocracia ministerial. Los primeros integran el núcleo duro decisorio, conformado por el presidente, y altos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía, a los cuales se suman en ocasiones otros ministerios. La tecnoburocracia está integrada por negociadores y por equipos técnicos de apoyo de los ministerios y otras instancias.

Común, Comisión de Comercio). La tecnoburocracia negociadora, en cambio, está conformada por los subgrupos de trabajo del grupo Mercado Común, las comisiones, comités y grupos *ad hoc* que se conforman en el marco de ese órgano, y los comités técnicos de la Comisión de Comercio. Aun cuando estas tres clases de actores participan en el primer círculo de influencia, hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian y los grupos empresariales que participan con mayor o menor presencia en el proceso.

Un segundo círculo de influencia de los actores en la toma de decisiones sobre el proceso de integración regional está constituido por el Parlamento, los partidos políticos, las centrales sindicales, las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios, y las entidades subnacionales, sobre todo en el caso de las que pertenecen a zonas fronterizas.

En el tercer círculo de influencia se encuentran las organizaciones sociales en general, entre las que ubicamos a las Organizaciones No Gubernamentales (grupos ambientalistas, ecologistas, de defensa del ciudadano, de apoyo a la mujer, de lucha contra la discriminación, de defensa de las minorías, consumidores y otros); las Fuerzas Armadas (con reservas, ya que pueden integrar en algunos casos otro círculo); las entidades subnacionales más alejadas de la zona de frontera o del centro de poder decisor, la universidad; las élites culturales, cuando están organizadas; los colegios profesionales.

Aun cuando estos tres círculos de influencia pueden tener variación en esta tipología, tanto por antecedentes históricos sociopolíticos (el eje estructural), como por el hecho de que los actores están en movimiento constante (el eje procesal), resultan orientativos en un primer mapeo a realizar. Así resulta una orientación metodológica manejarse con estos dos ejes de referencia: el que se refiere al nivel de actuación (nacional-subregional) y al grado de influencia (primero al tercer círculo de influencia). Estos tres círculos de influencia también pueden ser ubicados politológicamente en términos de los decisores (gobierno y burocracia), los grupos de interés (cámaras, sindicatos y partidos políticos) y grupos de presión.

En definitiva, tenemos tres momentos en que puede definirse la posición de los actores, dos niveles de actuación de los mismos (en donde indudablemente va a predominar el nivel nacional, ya que todavía tenemos pocas articulaciones institucionales del nivel regional) y distintos círculos de influencia. La relación entre los círculos de influencia, el marco temporal y el nivel de actuación se precisa en el

hecho de que si los actores pertenecen al primer círculo se manifestarán en los distintos momentos y niveles, mientras que si pertenecen al tercer círculo tenderán a manifestarse más contemporáneamente, debido a que se ha asentado el proceso y se ha hecho visible el espacio regional para otros agentes de las sociedades nacionales.

La diferencia de niveles ha sido institucionalizada a través de protocolos y de la normativa MERCOSUR en algunos actores, como es el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico Social. La necesidad de institucionalizar el nivel regional ha verificado una tendencia creciente, sobre todo a partir de la culminación del período de transición y la aprobación del Protocolo de Ouro Preto.

CUADRO I
UBICACIÓN DE LOS ACTORES SEGÚN NIVEL
Y CÍRCULO DE INFLUENCIA

Círculos de influencia			
	Primero	Segundo	Tercero
Nivel nacional	Gobierno; tecnoburocracia ministerial ⁷ ; grupos empresariales (transnacionales, grupos nacionales)	Parlamento, partidos políticos, Sección Nacional del Foro Consultivo, Asociaciones de PyMEs, centrales sindicales, regiones centrales	Org. sociales; medios de comunicación Fuerzas Armadas, universidad, colegios profesionales, regiones periféricas
Nivel subregional	Cumbres presidenciales; institucionalidad central MERCOSUR; tecnoburocracia de la integración (SGT, comisiones, comités técnicos, etc); acuerdos e instancias empresariales (CIM)	Com. Parlamentaria Conjunta; Foro Consultivo Eco. Social; centrales sindicales en subregión; acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades).	Manifestaciones en el ámbito regional de org. sociales, organización y foros regionales de colegios profesionales, redes universitarias y académicas de educación.

7 El ordenamiento por círculos de influencia puede llegar a dar una imagen estática, al estilo fotografía, que no corresponde a la realidad. Por otra parte, el mapa mismo está en movimiento, ya que los actores pueden ingresar a otro círculo por su componente nacional o por la coyuntura temática. Una muestra estática resulta a veces necesaria, en términos del funcionamiento decisor, de quienes deciden y ejecutan. Véase al respecto, Mónica Hirst "La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología" *USP Estudios Avanzados*, N° 27, 1996.

Esta sección permitió visualizar la relación entre el espacio nacional y el subregional en términos de los círculos de influencia de los actores. Una vez definidos los distintos círculos de influencia resulta de importancia contrastarlos con las etapas en la construcción del proceso de integración, a los efectos de detectar las reacciones de los actores y las modalidades de respuesta en función de la posición que ocupan en el mapa societal.

III. LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES EN EL *SPILL OVER* DEL PROCESO

Como ya se diera en otros procesos de integración como el europeo, la articulación de un tejido institucional para responder a situaciones planteadas por el proceso de integración deriva en que los actores se vean compelidos a darle contenidos al mismo y de hecho favorezcan la construcción del proceso. Aun cuando esta relación no es lineal, como ya señalaran algunos estudios de teoría política de la integración, el cumplimiento de objetivos y la capacidad de generar respuestas, lleva a una aproximación de los actores de los distintos países.

Esta aproximación en el *spill-over* del proceso no es uniforme para los distintos círculos de influencia, como lo muestra el proceso de MERCOSUR. Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecnoburocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales. En cambio, en el segundo círculo, solamente los parlamentos estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso. No puede decirse lo mismo de los partidos políticos y las centrales sindicales cuyas manifestaciones externas sin mayor compromiso o «defensivas» mostraron la poca prioridad que tuvo el tema en esos actores en los comienzos del proceso⁸. Finalmente, en lo que se refiere a los actores situados en el tercer círculo de influencia, no encontramos vinculación específica con los inicios del proceso a comienzos de la década. Estos grupos demuestran sin embargo, una participación creciente con el pasaje de MERCOSUR a la etapa de la unión aduanera.

8 Esta «distancia» y «escepticismo» de estos actores en los inicios del proceso ha sido señalada para el caso de Uruguay en el libro de L. Bizzozero, *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*, F. Ciencias Sociales, Montevideo, 1993.

La respuesta estructural de los gobiernos se procesó en dos frentes: en la estructura ministerial y en la representación diplomática tradicional. El regionalismo de los años noventa originó la necesidad de una adaptación de la diplomacia, obligada a ingresar en circuitos de negociación permanente en distintos niveles. Esto llevó a que se buscara apoyar sus desempeños mediante ajustes en el diseño organizativo que tuvieran en cuenta las insuficiencias en temas de economía política, de política regional y de políticas comerciales. Por otra parte, los gobiernos de la región buscaron apoyos mediante acuerdos con instancias académicas y técnicas, para propulsar debates e identificar opciones diferentes sobre los desafíos y temas de la agenda regional.

Las respuestas institucionales que desarrollaron los gobiernos para hacer frente a las demandas propulsadas por los nuevos regionalismos no tuvieron un modelo definido. En Brasil el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con su función de estrategia y coordinador de las posiciones del país; en Argentina se otorgó mayor protagonismo a las cuestiones económicas en las políticas exteriores; en Paraguay se creó un Ministerio de Integración y la Subsecretaría de Economía e Integración en el Ministerio de Hacienda; en Uruguay se creó una Comisión Interministerial para el MERCOSUR y una Comisión Sectorial que media entre el ámbito regional y el sectorial en temas de integración regional y más recientemente una reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores definió una Dirección de Integración. Estas distintas respuestas constituyen, por otra parte, diferentes modelos de acuerdo con las tradiciones, recursos y posición del país en el sistema internacional, lo cual tiene repercusiones en las negociaciones.

Los objetivos del Tratado de Asunción y la definición de plazos y metas del cronograma de Las Leñas provocaron la necesidad de que distintas instancias gubernamentales tuvieran participación en ámbitos de competencia que anteriormente pertenecían a los ministerios de Relaciones Exteriores. Esta intromisión ha ayudado a que se desarrollaran las reformas internas vinculadas con los ámbitos de competencia y de representación sectorial, pero ha originado dificultades en la gestión de las políticas públicas.

Las tecnoburocracias negociadoras se vieron compelidas a participar en el proceso debido a las definiciones políticas adoptadas. La orientación y características del proceso y el respaldo que le otorgaron los gobiernos obligaron a las distintas instancias negociadoras de las administraciones nacionales a adaptar sus mentalidades, los objetivos de la negociación y la metodología de trabajo. En términos del proceso,

esta reacción de la burocracia no fue inmediata, por lo que se produjeron interferencias y dificultades en la definición decisoria y en la construcción, cuando comenzaron las negociaciones intergubernamentales. Los problemas organizacionales vinculados a distintas lógicas burocráticas se fueron solucionando con el avance del proceso, lo que ha derivado en que las dificultades actuales se remitan a los diseños organizativos, a la definición de competencias y a las modalidades de la gestión.

Los grupos empresariales participaron desde los inicios del proceso. Sin embargo, hay que diferenciar en el seno del sector empresarial tres grupos diferentes: las empresas trasnacionales, el grupo que aglutina al empresariado nacional y los medianos y pequeños productores. Si bien los tres grupos estuvieron implicados desde los inicios en el proceso, el sector que participó activamente en la definición de los cronogramas y sectores sensibles fue el empresariado nacional, que en algunos casos cuenta con estructura o peso equivalente a las trasnacionales. Ello ha originado diferencias en cuanto al grado de participación activa del sector empresarial nacional en las instancias decisorias y de negociación, tanto para defender posiciones y sectores sensibles, como para buscar mejorar sus ventajas competitivas⁹.

El pasaje a una unión aduanera catapultó el interés de las cámaras empresariales en consolidar su grado de institucionalización, definiendo demandas específicas vinculadas con el pasaje a una nueva etapa del proceso de integración. En esa situación, el Consejo Industrial del MERCOSUR CIM compuesto por el CNI de Brasil, la Unión Industrial Argentina UIA, la Unión Industrial de Paraguay UIP y la Cámara de Industrias de Uruguay CIU, presentó dos clases de demandas vinculadas con su reconocimiento: la institucionalización del CIM como principal instrumento para la consolidación de políticas de competitividad industrial en el MERCOSUR y una participación más activa en las negociaciones de los cuatro con el resto de ALADI. Por otra parte, el sector empresarial definió otras instancias organizativas tanto a nivel nacional como regional y creó algunas agrupaciones de defensa de sus intereses sectoriales¹⁰.

En este primer círculo de influencia, las respuestas estructurales no solamente provocaron cambios en cada uno de los actores de referen-

9 La caracterización diferencial de la respuesta surge a partir de la reacción estructural de los tres grupos. Las empresas trasnacionales ya tenían una lógica de funcionamiento trasnacional, mientras las medianas y pequeñas empresas están ligadas a los «nichos» que posibiliten los otros grupos empresariales.

10 Ejemplos de grupos de presión empresarial para defender sus intereses en países vecinos son el Grupo Argentina y el Grupo Brasil.

cia, sino que también llevaron a nuevas modalidades de interacción entre los mismos. La dirigencia gubernamental y la burocracia negociadora gestaron otras modalidades de comunicación con el sector privado y en particular empresarial, lo cual ha derivado en que las instancias de consulta y coordinación se diversifiquen haciendo más complejos los mecanismos decisorios por los diferentes compromisos que se han asumido.

La marcha del proceso y el *spill-over* institucional fueron planteando a los distintos actores del segundo y tercer círculo de influencia la necesidad de responder a situaciones y dar contenido a las instancias de MERCOSUR. En ese sentido, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha facilitado una aproximación de los parlamentarios de los distintos países; las centrales sindicales tuvieron oportunidad de expresarse, sobre todo a partir de los subgrupos de trabajo; la aprobación del Protocolo de Ouro Preto ha dado lugar a una interacción entre cámaras y centrales sindicales de los países en la solicitud de participación en el Foro Consultivo Económico Social; el foro, por otra parte, ha incitado a que las organizaciones sociales de los distintos países procesen su solicitud de participación institucional.

En este círculo de influencia, la respuesta estructural de los actores obedece a diferentes circunstancias y ello ha provocado distintos momentos de aproximación positiva al proceso. Los parlamentos se vieron obligados a tratar los acuerdos regionales negociados por los gobiernos, los pequeños y medianos empresarios descubrieron que debían incorporar el espacio regional como referencia para estrategias alternativas, las centrales sindicales dejaron de lado el cuestionamiento al modelo para debatir los problemas laborales que planteaba el espacio ampliado y las Fuerzas Armadas debieron introducir sus preocupaciones en la agenda regional.

La primera vez que los parlamentarios de la región expresaron su preocupación por acompañar el proceso de integración se manifestó con anterioridad a la ratificación del Tratado de Asunción, en una reunión que se desarrolló en Asunción, Paraguay, en mayo de 1991. Durante el período de transición, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) tuvo cuatro reuniones ordinarias en las cuales aprobó recomendaciones relacionadas con puntos sensibles de la agenda del proceso de integración¹¹.

11 Ese fue el caso de la recomendación 4/92 que sugiere a los gobiernos de los países miembros la incorporación en el Tratado de Asunción de la vigencia de la democracia como salvaguarda específica; la recomendación 1/93 que se refiere a la constitución de un Fondo Común de Compensación; la recomendación 1/94 que aconseja la realización en común de las evaluaciones de impacto ambiental.

En el momento actual, los parlamentarios partícipes de la CPC se ven confrontados a dos desafíos propios de cualquier proceso de integración: el que tiene relación con el desarrollo del órgano (especificidad, atributos y competencias) y el que se refiere a la definición de identidades políticas que superen el ámbito nacional. Si bien ambos aspectos están vinculados, las preguntas que plantean el quehacer institucional y la manera de definir los ejes de referencia para ubicar las «familias» políticas derivan de lógicas específicas.

Los partidos políticos también han estado limitados en su respuesta estructural por el insuficiente desarrollo que han tenido hasta ahora las redes regionales intrapartidarias. Sin embargo, las afinidades históricas y las evoluciones recientes posibilitan ubicar algunos partidos en líneas de reflexión y acción cercanas frente a los temas de la integración.

Las pequeñas y medianas empresas han debido modificar su estrategia totalmente, lo cual ha provocado ajustes importantes en la reconversión productiva y tecnológica y en la gestión de sus productos. La necesidad de esos ajustes y la importancia de estas empresas en la economía regional ha llevado a que se preste especial atención al tema por parte de los gobiernos, organismos técnicos nacionales, organismos internacionales y regionales. En particular los temas recurrentes para estos empresarios son: el apoyo del Estado, las opciones de reconversión y «nichos» de mercado, y las estrategias de cooperación interempresarial en la región.

Las centrales sindicales vieron facilitada su participación a nivel regional a partir de una iniciativa de la ORIT/CIOSL, que creó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en 1986 con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, y Chile; no obstante, estos dos últimos no forman parte del Foro Consultivo Económico Social. Esta Coordinadora no impidió la escasa participación activa de las distintas centrales sindicales nacionales durante los inicios de MERCOSUR, debido a los cuestionamientos del «modelo neoliberal». Sin embargo, a partir de 1992-1993, las centrales sindicales pasaron a una fase más activa de debate con los gobiernos, con base en la percepción de que el proceso de integración tuviera consecuencias en las políticas de desarrollo, en los niveles de empleo, estimulase el *dumping* social y el surgimiento de nuevas relaciones de trabajo que cuestionaran los derechos adquiridos. En términos de esclarecer positivamente las demandas de las centrales sindicales, las mismas se centran en cuatro temas: el respeto de la legislación laboral, la definición de una Carta Social Regional, la elaboración de un acuerdo

multilateral sobre previsión social y un acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región¹².

Las Fuerzas Armadas dejaron de lado su primera reacción de escepticismo frente al proceso e incorporaron la realidad regional posmuro de Berlín y la necesidad de definir los nuevos peligros para la seguridad regional. Esta aproximación regional al tema de la integración se ha verificado a través de la realización de simposios anuales de análisis estratégico y otras medidas que posibilitan continuar con el intercambio y la cooperación en las actividades realizadas por las Fuerzas Armadas.

La transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos e iniciativas de políticas en distintas áreas hacia las circunscripciones territoriales por la posibilidad de reacciones más rápidas y flexibles a los mercados regionales ha provocado una respuesta estructural de las regiones¹³. Dicha respuesta se verifica en particular en las zonas fronterizas, donde han surgido distintas iniciativas de funcionamiento y de atribución de competencias, las cuales se procesan a través de comités de frontera o bien ante organismos nacionales encargados de implementar políticas de integración fronteriza.

El paso a una unión aduanera y la percepción de un territorio sin fronteras ha desencadenado la respuesta estructural de actores en el ámbito subnacional que hasta el momento no habían encontrado su espacio, o tenían una preocupación localizada.

La inclusión del tema referido al libre intercambio de servicios en la región provocó una respuesta de diferentes actores vinculados al

- 12 Aun cuando esta respuesta estructural es común a las centrales sindicales, los énfasis y prioridades son diferentes en cada uno de los países. Las centrales sindicales de Brasil, la CGT, la CUT y Fuerza Sindical le dan prioridad al tema del cumplimiento de la legislación laboral y a la elaboración de la Carta Social; el PIT-CNT de Uruguay demuestra mayor preocupación por el tema migratorio, mientras en Argentina, la CGT coloca el énfasis en los cambios que pueda aparejar la nueva legislación laboral en los derechos sociales.
- 13 La globalización ha originado la aparición de distintos grupos de presión deslocalizados, cuyos supuestos de funcionamiento se diferencian de actores tradicionales. Véase James Rosenau «Le processus de la mondialisation: retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtil» *Etudes*, Canadá, vol. XXIV, N° 3, septiembre de 1993. Por otra parte, el surgimiento del territorio como actor se debe en buena medida al hecho de que las regiones económicas incluyen múltiples jurisdicciones políticas que requieren de nuevas formas de colaboración entre Estados nacionales y, entidades subnacionales. Véase al respecto los sugerentes trabajos de Sergio Boisier «La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas, Santiago de Chile» *Estudios Sociales* N° 72, 2° trimestre de 1992 y «Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales» *Estudios Sociales* N° 80, 2° trimestre 1994.

sector. Al respecto hay que distinguir distintos canales y agentes, entre los cuales ubicamos los colegios profesionales y las instancias educativas, en particular universitarias. Los colegios profesionales han mantenido en algunos casos reuniones regionales donde han buscado definir determinados parámetros para la libre circulación de servicios en la región. Las inquietudes de los colegios profesionales provienen de dos frentes: el vinculado con el reconocimiento de títulos académicos y el derivado de la propuesta de liberalización en el marco de la OMC. Aun cuando los reconocimientos de títulos estén circunscriptos al plano académico, las posibles repercusiones y el hecho de que esté planteado como tema de la agenda de comercio internacional la liberalización de servicios, ha llevado a que los colegios hayan incrementado el número de encuentros a nivel regional.

La universidad se ha visto también obligada a incorporarse más activamente en el proceso de integración regional y ha incrementado su participación en el marco de MERCOSUR. Por otra parte, el denominado MERCOSUR educativo, vinculado con las decisiones tomadas por los ministros de Educación, creó una propia lógica de acción, que a su vez provocó reacciones en distintos actores, entre ellos la universidad. La universidad ha apoyado las demandas de reconocimiento de diploma a los efectos de la docencia y la continuidad de estudios de posgrado.

La complejidad del proceso se constata en la aparición de otras manifestaciones a nivel regional, que tienen relación con el espacio territorial, el ambiente, el consumidor y el ciudadano. En ese sentido, se ha verificado un acortamiento en los tiempos entre el momento que surge el actor a nivel regional y la consecuencia de su aparición. Algunos ejemplos son claros en esta aceleración en la conformación de redes subregionales y sobre todo en las consecuencias que tienen, que a su vez representan nuevos estímulos al proceso. En esta dirección pueden ubicarse proyectos de relevamiento y armonización de exigencias ambientales presentados por las ONG de los cuatro países; las reuniones de asociaciones privadas de defensa al consumidor de los cuatro países, en que se plantea la disposición a incorporar un código de defensa al consumidor, la propuesta de los magistrados de la región de concretar un tribunal supranacional y la realización del Encuentro de Pequeñas y Medianas Empresas de las Mercociudades.

En esta sección identificamos las respuestas de los actores en su carácter de agentes sociales y su *rol* específico. Ello nos permitió visualizar un mapa estructural de los actores, con sus respectivas

respuestas desde sus círculos de influencia. Aun cuando esta aproximación es apropiada en términos de la comprensión de las etapas del proceso, de las respuestas de los actores y de su posición estructural, no permite visualizar los contenidos de la construcción del MERCOSUR, vinculado a los temas políticos en debate y las actitudes que tienen los actores. Es a ello a lo que nos consagraremos en la próxima sección.

IV. LAS ACTITUDES DE LOS ACTORES Y LOS TEMAS DE DEBATE

Esta sección está dedicada al análisis de las actitudes de los actores y a los temas que originan controversias entre los países de la subregión y al interior de cada uno de ellos. Para ordenar el debate, se catalogan primero las actitudes—favorables o desfavorables al MERCOSUR—, para luego ubicar los temas en debate y la posición de los actores.

Las élites de los cuatro países tienen una visión positiva sobre la integración en general y sobre el MERCOSUR en particular. Las élites convergen en considerar las relaciones con los países de América Latina como una prioridad. Esta serie de convergencias, como señalan algunos estudios realizados, deja sentadas determinadas bases de sustentación del proceso.

Este apoyo de las élites de los cuatro países tiene algunas diferencias provenientes del país del cual surge. En el caso de los socios pequeños, la explicación de la adhesión masiva se encuentra básicamente en dos razones: la ampliación de los mercados y la modernización de la sociedad (no solamente económica). Por otra parte, las élites de los socios pequeños perciben que MERCOSUR está delimitado a las negociaciones argentinobrasileñas. En el caso de las élites argentinobrasileñas, además de la ampliación de los mercados importa la imagen y negociaciones que se siguen en el sistema hemisférico e internacional.

Los temas en debate pueden ser agrupados en cinco *items*: estrategia del proceso, *rol* del Estado, políticas exteriores, políticas internas y seguridad regional. En ese sentido, cuando se incorporan las cuestiones en controversia, pueden percibirse posiciones contestatarias por parte de algunos actores, lo que lleva a cuestionamientos sobre el modelo integrativo, los tiempos, las prioridades, las modalidades del proceso o bien los instrumentos utilizados.

La estrategia del proceso puede desagregarse en varios macrotemas que diferencian claramente los caminos y opciones que se manejan: la opción entre la ampliación y la profundización; la controversia sobre el modelo de integración; y la que se refiere a la institucionalidad. Estos macrotemas afectan la lógica de los gobiernos y de las burocracias negociadoras, que han manifestado diferencias en coyunturas específicas del proceso MERCOSUR. Las diferencias pueden resumirse en la relación entre el grado de articulación externa (ampliación a nuevos socios y/o conformación con otras regiones integradas en otros megaproyectos de zonas de libre comercio) y el nivel de profundización, y en las opciones que ofrece el desarrollo de un modelo institucional.

En lo que se refiere al desarrollo de un modelo institucional, los temas en debate conciernen la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional (continuidad intergubernamental en algunos planos u opciones más de carácter supranacional en otros), los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la relación de recursos de los socios, la solución de controversias (posibilidad de incorporar un tribunal de justicia) y la gestión del proceso (aplicabilidad de las normas en los Estados miembros).

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado a nivel de los distintos países y entre países. En general, en estos temas que afectan el modelo y la institucionalidad, encontramos lógicas nacionales, en que los actores se manifiestan convergentemente. En ese sentido, mientras que algunos Estados Partes han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a alterar el continuismo del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.

Los temas vinculados al *rol* del Estado se han caracterizado por estar encasillados en referentes ideológicos primarios. En lo que concierne al proceso de integración, los asuntos que se vinculan a las funciones del Estado se remiten a sus capacidades de intervención y regulación global y sectorial, a su posibilidad de trascender el mero ajuste de la política pública regional. En otras palabras, los asuntos en debate se remiten a las posibilidades intervencionistas del Estado en sus mediaciones *vis a vis* los otros socios y el frente externo, tanto en políticas regionales, económicas y comerciales, como de apoyo a la reconversión y a determinados sectores.

En este rubro también encontramos diferencias entre países y también entre distintas coyunturas o etapas de un mismo país, frente a las

demandas del ambiente externo. Es así como puede señalarse, desde una perspectiva gubernamental, que algunos países se ubicaron en una posición más «liberal», mientras que otros se identificaron con una posición más «intervencionista». Por otra parte, ha sucedido que un mismo país tenga posiciones intermedias: más liberal en el sector industrial y más intervencionista en otros rubros. Estas diferencias entre países tienen obvias repercusiones en la relación de los gobiernos con los grupos económicos y sectores sindicales. En ese sentido, en algunos países han surgido actitudes desfavorables al proceso por parte de algunos sectores económicos, en particular PYMES, y grupos sindicales, debido a que se identifica por los mismos una política de «desindustrialización».

Las políticas exteriores han generado controversias. Las mismas pueden agruparse en dos macrotemas: la estrategia de inserción competitiva y el nivel de convergencia a alcanzar frente a temas que atañen a la paz y seguridad en el sistema internacional. En lo que concierne a la estrategia de inserción competitiva, las cuestiones que han aflorado se refieren al grado y ritmo de la apertura; a los temas a tratar en la agenda de relaciones con los países desarrollados y en la OMC y a las prioridades regionales a desarrollar.

El grado y ritmo de apertura de MERCOSUR tiene vinculación con asuntos que conciernen al proteccionismo regional y el acceso a los mercados internacionales. El primer asunto surgió abruptamente con las declaraciones de un funcionario del Banco Mundial, lo cual obligó a una respuesta común de la subregión. Las críticas estuvieron dirigidas sobre todo al gobierno brasileño, que insiste en la reciprocidad en el acceso a los mercados de los países industrializados. Si bien los países de MERCOSUR comparten la necesidad de compatibilizar las reglas comerciales con las vigentes en el sistema de comercio internacional, la aproximación institucional y sectorial sobre los ritmos y modalidades de apertura, deja entrever diferencias. En este caso tenemos diferencias entre la postura de Argentina y Brasil, que a su vez posicionan a los actores tanto a nivel nacional como regional. Si bien lo que está en negociación son sectores de la industria brasileña, las negociaciones internas dejan lugar a pagos laterales vinculados a la localización de inversiones y cuotas de participación en la producción regional.

Los temas a tratar en las relaciones con los países desarrollados señalan también las dificultades en la definición de una estrategia de inserción regional, cuando el frente externo constituye el objetivo y es a su vez un instrumento. En estas circunstancias, la agenda de reuniones plantea desbordes, que posteriormente repercuten en las relacio-

nes entre los países miembros, debido a que no hay capacidad de procesar adecuadamente los temas. La insuficiente capacidad de las instancias nacionales en términos institucionales provoca entonces un efecto seguimiento de los socios pequeños, lo cual debilita la posición regional. En este aspecto, los países de la región han mostrado convergencia en algunos puntos. Sin embargo, las diferencias surgen cuando se trata específicamente de las relaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas o de la Unión Europea. Estas diferencias surgen en las negociaciones internas, pero hacia el exterior el MERCOSUR ha comenzado a actuar como bloque, como quedó plasmado en la reunión del ALCA en Bello Horizonte¹⁴.

Las prioridades de relacionamiento regional constituyen entonces un foco de diferencias entre los países de la región. En ese sentido, las desavenencias sobre la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre los dos socios grandes de MERCOSUR mostraron las divergencias para avanzar en cuanto a la inserción competitiva en el mundo. Esta desavenencia atraviesa distintos aspectos que aparejan controversias diferentes entre Argentina y Brasil, que se han ido modificando en el tiempo y que incluyen a distintos actores regionales. Es así como ingresan temas como el vinculado con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur, las relaciones con los países del Pacto Andino, las modalidades y contenidos de la expansión de MERCOSUR. Por otra parte, si bien la apuesta al regionalismo abierto de MERCOSUR y la participación en el ALCA y en un acuerdo marco con la Unión Europea excluyen cualquier definición de prioridades, los cronogramas, temas y plazos de cada uno de los distintos frentes van a ir marcando debates específicos y tomas de decisión que afectarán la formulación de políticas regionales.

La eventualidad de hacer converger las políticas exteriores frente a temas relacionados con la paz y seguridad en el sistema internacional dependerá de cómo se canalicen internamente las distintas posiciones y recursos que tienen los socios regionales. En lo inmediato las diferencias se pueden manifestar en relación con la reestructura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la posibilidad de su ampliación. En ese plano, la continuidad de un diseño político-estratégico en las relaciones entre distintas comunidades, va a afectar las relaciones

14 Por otra parte, la Decisión 13/96 recomienda a los Estados Partes la cooperación en los distintos foros económicos internacionales. Resulta una recomendación y por ende resguarda la soberanía de los Estados Partes, pero el hecho de que se haya creado una instancia política de coordinación frente a foros y temas internacionales, paralela a la institucionalidad MERCOSUR, señala la importancia que le asignan los países.

internacionales y también las regionales. Para Argentina y Brasil la posibilidad de incorporarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad no constituye una apuesta simbólica del Estado, sino que está sostenida por distintos sectores societales.

Los debates sobre la seguridad regional involucran distintos tópicos entre los que se ubica el *rol* del Estado en ese tema, los contenidos de la seguridad, las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas, la identificación de los desafíos a la seguridad regional. Los principales asuntos en controversia que han surgido hasta el momento se remiten al *rol* del Estado y a las funciones de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de los países de la región puedan cumplir funciones represivas frente al tema del narcotráfico ha sido explícitamente rechazada. Por otra parte, en lo que se refiere a la cooperación regional y a la definición de los contenidos de la seguridad, las Fuerzas Armadas de la subregión han realizado simposios anuales que han generado una dinámica de aproximación.

En lo que concierne a la actitud de las Fuerzas Armadas frente al MERCOSUR, en general hay coincidencia en que el apoyo al proceso debe ir acompañado en el plano militar por una cooperación creciente que abarque operaciones compartidas, proyectos en común, complementación e intercambio de persona. Sin embargo, las Fuerzas Armadas de los cuatro países parecen oponerse a la creación de instancias supranacionales en este campo.

Las controversias sobre las políticas internas están relacionadas con los costos de la integración en el plano económico y con la evolución de las relaciones laborales en el plano social. Los dos planos están relacionados con el debate sobre el *rol* del Estado, aun cuando obedecen a lógicas diferentes. En el primero, las controversias se relacionan con las posibilidades que tiene el Estado de apoyar determinados sectores sensibles e iniciativas locales, de sustentar algunas regiones y sectores desprotegidos y de intervenir dentro de ciertos parámetros en la economía. En el segundo, los temas que están en debate tienen relación con la flexibilización laboral, los cambios en el sistema productivo, las capacidades competitivas de las empresas, los derechos sociales y la seguridad social. Este paquete de subtemas se ha constituido en el eje de las controversias que han tenido los países de la región. Por otra parte, se han manifestado en el Subgrupo de Trabajo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social del Grupo Mercado Común, donde la armonización de determinadas pautas se encuentra sujeta a las tensiones de las distintas propuestas nacionales y de los actores.

Las mencionadas controversias se expresaron en los debates electorales nacionales e involucraron a los partidos políticos. A pesar de que en las elecciones de Brasil y Uruguay se cuestionaron algunos aspectos del proceso de integración vinculados con los plazos de desgravación, los sectores sensibles y las medidas compensatorias, se ha mantenido una continuidad en los principios de funcionamiento de MERCOSUR. En las elecciones de Argentina el tema MERCOSUR no fue objeto de debate electoral, por lo que parecería existir un consenso en cuanto a considerar el tema como política de Estado.

Las repercusiones sociales del proceso MERCOSUR han llevado a que las cámaras empresariales y centrales sindicales adopten determinadas pautas y objetivos comunes en cuanto a la defensa del empleo y de la competitividad. Esta aproximación en los ámbitos nacionales ha producido también cuestionamiento a los gobiernos centrales por la ausencia de políticas sociales que apoyen los cambios que se procesan. Las consecuencias en el plano sindical del desempleo y de los instrumentos para combatirlo ha derivado en debates sobre la estrategia a seguir por las centrales sindicales en la relación nacional-regional. La prioridad de una estrategia regional tiene el costo de procesar prácticamente los eventuales acuerdos que se puedan lograr. Por otra parte una estrategia centrada en el ámbito nacional puede derivar en que la continuidad de las decisiones en un país quede bloqueada, con las correspondientes consecuencias que ello implica.

Las organizaciones sociales también se han manifestado en relación con las consecuencias sociales que ha originado en las pequeñas unidades productivas la conjunción de la ampliación del espacio con la débil capacidad de negociación de los actores sociales en la trama de relaciones del MERCOSUR. Resulta al respecto ilustrativa la experiencia de distintos emprendimientos de Organizaciones No Gubernamentales que buscan agrupar organizaciones de la subregión con el objetivo de mejorar las capacidades de negociación y de gestión.

V. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos reafirmar que un mapeo de la ubicación y participación de los principales actores del MERCOSUR se presenta como una necesidad imperiosa frente a los múltiples y simultáneos desafíos de integración que la subregión experimenta.

Como ha sido señalado, la capacidad de relacionar en forma equilibrada los tres conceptos de: ingeniería institucional (que se refiere al

ámbito de competencia de los órganos regionales), la profundización (que se remite al grado de integración) y la ampliación (que se refiere a las fronteras externas y a la composición de los miembros del grupo), constituye una condición dinámica de estabilidad de todo proyecto de integración, de acuerdo con lo que nos muestra la experiencia.

Las presiones originadas en el mismo proceso para su profundización interna y la aceleración del proceso de articulación externa, producto de la rápida incorporación de países asociados de la región, el inicio con otras regiones de megaproyectos de zonas de libre comercio, y una probable revitalización del marco multilateral hacen que las probabilidades de conflictos y dificultades aumenten como producto del derrame y desborde que implica la misma hiperactividad de los procesos en marcha, el incremento cuantitativo y cualitativo de la interdependencia y la multiplicación de la interacción entre los actores.

Asimismo, en este dinámico y complejo proceso, las asimetrías existentes entre, y al interior de sus miembros pueden acentuarse en una primera etapa y poner en riesgo la viabilidad del proyecto, y para que funcione se tendrá que estar muy atento a la satisfacción equilibrada de los diversos intereses en juego que en definitiva es la que decidirá la perduración y éxito del proceso o si no, en el caso de no ser satisfactorio, su fracaso.

A los comportamientos reactivos de los actores tendrá que sumársele cada vez más un comportamiento proactivo que acompañe la cada vez más importante actividad de la llamada integración positiva en relación con la actividad de la integración negativa que primó antes del pasaje a una unión aduanera. En este contexto, las posibilidades de un mayor déficit democrático y social se incrementan y el seguimiento y monitoreo del proceso se presenta como una imperiosa necesidad para contrarrestar estas posibles tendencias.

Un mapeo activo de los principales actores nacionales y subregionales coadyuvará a que el tejido intersocietal se afirme y el embrión de sociedad civil en gestación de MERCOSUR se consolide. Este proyecto, sin embargo, dado su nivel de ambición y sus desafíos es de largo aliento y por sus características podría ser materializado únicamente por una red consolidada de entidades y una metodología de trabajo de riguroso diseño y ejecución. Este trabajo, además de un inicial aporte a la temática sugerida, pretende contribuir a incentivar el debate sobre su posible *materialización*.