

MERCOSUR

en el contexto
de la

CRISIS

A 03 - 01003

ANONG

Vazquez 1577/003

401 9060

anong@adinet.com.uy

**Fundación Friedrich Ebert en Uruguay
(FESUR)**

Plaza Cagancha 1145, piso 8

Montevideo

902 2938

fesur@fesur.org.uy

Coordinación de edición

Lilian Celiberti

Ivonne Trias

Diseño y diagramación

Francesca Casariego

MERCOSUR

FESUR

en el contexto
de la

ANONG

CRISIS



A 03 - 01003

Presentación

Esta publicación es el resultado de dos jornadas de debate sobre " El MERCOSUR en un contexto de crisis regional" organizado por la Asociación Nacional de ONG orientadas al desarrollo (ANONG) con el apoyo de FESUR los días 3 y 17 de setiembre del 2002.

La realización de este debate en el contexto actual del país y la región no requiere de demasiadas justificaciones, sin embargo nos parece importante señalar las dos principales motivaciones que nos determinaron.

Por una parte la ANONG encaró en el año 2002 un plan de trabajo en torno a la definición de la Agenda social de las ONG del país.

Ante la ausencia de políticas públicas sociales articuladas que den respuesta a la agudización de la crisis actual en Uruguay ¿qué decir y hacer desde las organizaciones sociales (particularmente las ONG y redes) para incidir en la definición de una agenda pública que contribuya a romper la creciente segmentación y exclusión territorial y social?

Una agenda alude al debate sobre objetivos político-temáticos globales, a una estrategia para desarrollarlos y un cronograma de actividades en el tiempo a la vez reconoce un espacio propio desde el cual incidir. Por lo que es parte de la responsabilidad democrática de las ONG fortalecer la diversidad y pluralidad en los debates sobre la agenda en un momento histórico concreto. En un mundo en constante cambio, la definición de sociedad civil afincada en el territorio de un país, está tensionada por la necesidad de pensar los problemas y desafíos desde una óptica más global sin dejar de considerar las condiciones históricas y culturales de los países. El debate

sobre los modelos de integración y mas concretamente sobre el MERCOSUR actual y futuro es parte de la discusión de esa agenda pública.

La segunda motivación concreta, es nuestra participación en representación de las ONG en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR que nos desafía en primer lugar a la necesidad de ampliar los debates entre las ONG y las redes, porque estamos convencidos que para profundizar el MERCOSUR es necesario no sólo incluir mas actores sino profundizar el debate sustantivo sobre las opciones políticas, económicas y comerciales que garanticen el desarrollo de sociedades sustentables. Es claro que en torno a estas opciones no hay ni habrá posiciones únicas y consensuales pero la calidad democrática del proceso sí estará medida por la mayor pluralidad de voces involucradas.

Es por ello que agradecemos el apoyo de FESUR que nos permite seguir calificando la participación de los ONG de Uruguay en los debates actuales de nuestra sociedad.

ANONG

Advertencia a l@s lector@s:

Los trabajos de Gerardo Caetano, Constanza Moreira, Cecilia Alemany y Alma Espino han sido presentadas como ponencias y tienen la responsabilidad de los autores.

Las opiniones y comentarios de los actores sociales Jorge Balbis, Juan José Fraschinni, Daniel Bentancour y Nelson Fernández corresponden a las desgrabaciones de sus intervenciones en el seminario, y no han sido corregidas por ellos.

El "otro" Mercosur y sus desafíos. Retos para la sociedad civil

Gerardo Caetano¹

1. Desde finales de los años ochenta y como respuesta a los desafíos planteados por la creciente globalización y a las dificultades que enfrentan las economías nacionales para reinsertarse en el nuevo escenario económico internacional, se ha producido un auge en los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. En ese contexto se inscribe la creación en 1991 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), actualmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos, más Bolivia y Chile como asociados. Estos proyectos de integración regional han sido centralmente procesos intergubernamentales con objetivos esencialmente económicos: unos pretenden acuerdos de libre comercio mientras que otros se plantean alcanzar (como ocurre o ocurría con el Mercosur) niveles más profundos de integración como ser uniones aduaneras o mercados comunes. Por lo general se trata de proyectos basados en la voluntad de las elites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos transnacionalizados. La gran mayoría de las discusiones y negociaciones formales que sustentan dichos procesos se centran en cuestiones

¹ Historiador y politólogo. Director del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Coordinador del Programa "Sistema Político e Integración" del CLAEH. Presidente del Centro UNESCO del Uruguay. Docente de cursos de grado y de posgrado en el Uruguay y en el extranjero. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

arancelarias y macroeconómicas, dentro de una agenda en la que destacan los temas comerciales y financieros. Sin embargo, en el marco de los temas explícitos de negociación subyace otro nivel de significados, que hace referencia a dimensiones político-institucionales, culturales y subjetivas de los proyectos de integración. Allí se perfila el accionar de otros actores y escenarios de la acción social y política, con vocación regional e integracionista definida.

2. Es así como, en forma paralela al desarrollo de los diferentes procesos de integración regional en curso, las organizaciones y redes de la sociedad civil (SC) también se han multiplicado y tienen una creciente presencia y protagonismo no solamente en el ámbito local y nacional sino también en la escena regional e internacional. En función de ello, ha aumentado la preocupación de estos actores por su falta de participación en la toma de decisiones de los procesos de integración y por la ausencia de una suficiente dimensión política, social y cultural en dichos desarrollos. Ante estos hechos, se han producido dos respuestas. La primera proviene de los mismos procesos intergubernamentales, en la medida que han respondido a la presión ejercida por la SC, creando mecanismos consultivos con la finalidad de hacer posible una mayor participación de las organizaciones y redes sociales. La segunda respuesta está asociada con la llamada integración intersocietal. En los últimos diez años se han conformado una serie de organizaciones y redes que proponen una agenda propia para la integración y, en función de ello, constituirse en interlocutores de los procesos intergubernamentales.²

² Cfr. Gerardo Caetano-Jorge Balbis, "Mercosur, identidades sociales y sociedad civil: sindicatos, empresarios, cooperativas y ongs", San Pablo, FUNARTE, 2002.

3. En este marco, en un mundo que camina aceleradamente a un ordenamiento de "archipiélagos", los procesos de integración regional adquieren una importancia creciente y exigen cada vez más abordajes capaces de hacerse cargo de la gran pluralidad de sus consecuencias e implicaciones. Por lo general, como señalamos, los análisis más usuales sobre este tipo de procesos pecan de un gran economicismo, subvalorando los aspectos políticos, sociales y culturales involucrados. Predominan las llamadas "*visiones fenicias*" de la integración supranacional, secundarizándose claramente la atención de otros aspectos. Esto lleva a que incluso los propios procesos económicos integradores no sean comprendidos debidamente en su complejidad. De allí que se imponga una revisión profunda de los estudios acerca de estas iniciativas, que entre otras cosas asuma como prioridad el abordaje del tópico de sus formatos institucionales, de las filosofías integracionistas y sus sustentos de ciudadanía, de las identidades culturales y sus cambios en estos contextos. Esto implica, por ejemplo, incorporar nuevos temas y enfoques:

i) repensar a la integración regional como un proceso de delegación múltiple y diversa -también negociada y acotada- de soberanías;

ii) concebir a las regiones como construcciones plurales, sustentadas en dimensiones como el conocimiento recíproco o el estímulo de "*capital social*" compartido;

iii) incorporar la multidimensionalidad de las "*cuestiones a escala*" en este tipo de procesos;

iv) tomar como eje de estudio el cotejo exigente y a distintos niveles de las experiencias comparadas;

v) pluralizar también la consideración de los diferentes modelos y filosofías de integración;

vi) estudiar a fondo todo el complejo tema de las nuevas esferas públicas transnacionales, de las

instituciones internacionales y su rol en los procesos de integración regional; etc.

4. Si se opta, por ejemplo, por un análisis atento de las múltiples implicaciones en el terreno de las identidades culturales de los procesos de integración regional, la consideración de las políticas culturales – condicionadas tanto por las iniciativas como por las omisiones– se vuelve también prioritaria. Si se asume que tradicionalmente las políticas culturales han sido pensadas para el Estado-nación, la necesidad de repensar estas políticas para marcos de integración supranacional y ámbitos regionales se hace más pertinente y necesaria. Ante desafíos tales como la crisis contemporánea de los Estados, el replanteo general de las políticas públicas y en particular de aquellas con finalidades más nítidamente sociales, impulsar esa operación analítica implica enfrentar problemas no menores: la disociación frecuente entre las ciencias sociales y las prácticas políticas, el relacionamiento complejo y cambiante entre políticas culturales e industrias culturales, la consideración de la dimensión dinámica del mercado en el plano del flujo de los productos culturales, etc. Ya no bastan los estudios restringidamente nacionales para dar debida cuenta de estos problemas.

5. Como es sabido, estos últimos años incluyeron fuertes incertidumbres sobre la evolución política en los países de la región (crisis severísima y no resuelta en Argentina, crisis persistente en Paraguay, año electoral en Brasil, inestabilidad en el caso uruguayo) y también sobre la suerte del propio proceso de integración (incumplimiento de acuerdos, iniciativas autónomas de algunos países miembros hacia países extra-bloque, realineamientos internos, etc.). Sin embargo, también es cierto que el proceso mercosureño nunca tuvo una agenda externa más atractiva y que iniciativas como la instalación

del Tribunal Permanente de Arbitraje y Solución de Controversias constituye un avance cierto en el proceso de institucionalización del bloque.

Sin embargo, la reflexión más sustantiva sobre los nuevos marcos políticos e institucionales de la integración regional no puede omitir el señalamiento de los contextos de reacción antipolítica y de reforma política instalados en la región y en el continente. Mientras crece la marea de la antipolítica, las instituciones públicas dan señales visibles de debilitamiento, los partidos se muestran a menudo inoperantes para canalizar las demandas ciudadanas y la crisis económica y social proyecta escenarios muy inciertos. Todo ello afecta también la salud del proceso integrador y requiere respuestas políticas consistentes, que lleguen incluso al terreno mismo de las ciudadanías.

6. ¿Pero resulta, en rigor, legítimo hablar de ciudadanía en relación a un proceso sociopolítico de integración eminentemente económica y que atraviesa semejantes problemáticas? ¿No implica el hacerlo gastar un vocablo solemne, pleno de resonancias para describir la pertenencia individual y grupal a una asociación delimitada, ceñida a ciertos intereses trascendentes pero en conjunto situados muy por debajo de las Constituciones nacionales propiamente dichas, con su carga de valores y principios, precisamente reforzados en momentos de crisis? ¿Proyectar estas dimensiones de "otro" Mercosur bien distinto por cierto al "*realmente existente*", no peca de utopía o voluntarismo en las actuales circunstancias?

Ante estas interrogantes y otras similares que podrían hacerse, hoy más que nunca resulta legítimo –a nuestro juicio– ese modo de referir a los agentes incluidos en proyectos de integración. Pensamos, más específicamente, que las integraciones representan siempre construcciones (parciales o incompletas, si se

quiere) de naturaleza similar a la de los Estados nacionales y que no admiten ser emprendidas sino mediante compromisos valóricos análogos a los de éstos, como lo prueba la historia de todas las integraciones exitosas, desde la actual Unión Europea al Mercosur. Se diría que no cabe unificar deliberadamente los mercados de producción y consumo, de trabajo y servicios, de ahorro e inversión, de exportación e importación (en términos de una política común de comercio exterior), de moneda y crédito, etc., sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía.

La nueva ciudadanía requiere, en efecto, contenidos tan relacionales como los símbolos (por ejemplo, el pasaporte único o vinculado por ciertas características a los demás de la región en unificación), las memorias sociales (por ejemplo, la del acuerdo de fundación de la asociación integradora o las de la superación de ciertas crisis graves), las efemérides (es decir, un «*calendario*» consagrado, un conjunto de conmemoraciones), los lugares de solidaridad emocional (por ejemplo, el territorio del área de integración o algunas homogeneidades culturales que, no obstante las infinitas rivalidades que cualquier esquema político gestiona, sustentan la adhesión a «*Europa*» o «*el Sur*»). Ninguno de estos contenidos se afirma fuera de las transferencias múltiples entre Estados y Sociedades civiles, entre individuos y corrientes de opinión, entre intelectuales y portadores de cultura popular, etc.

7. La participación de la SC en el Mercosur se halla todavía en una etapa inicial e incipiente de su desarrollo. De la observación de algunos indicadores del proceso de integración puede deducirse que tal participación ha ido en aumento en los últimos años. Al respecto es posible afirmar que en los últimos años ha aumentado el número de iniciativas y propuestas emanadas de distintos sectores

de la SC regional. Del mismo modo, también resulta evidente que ante las dificultades vividas por el proceso de integración en los últimos tiempos, las organizaciones de la sociedad civil lograron articular algunas propuestas claras, se observaron reclamos y algunas iniciativas como la del "Foro de líderes" para eliminar las burocracias aduaneras y aumentar la competitividad de los productos nacionales, entre otras que podrían señalarse. Más allá de sus restricciones, no parece aventurado preguntarse si en algunos casos, este tipo de iniciativas no pueden haber contribuido con mayor fuerza en la búsqueda de avances al proceso de integración que lo hecho por las propias autoridades de gobierno.

8. Cuantitativamente, si se compara la actual composición del Foro Consultivo con la del año 1997, se puede apreciar la incorporación de nuevos sectores de la sociedad, como por ejemplo: Sector Asegurador en Brasil y Argentina, Sector de Cooperativas en Paraguay, las ONGs. en Uruguay, etc. Por otra parte, aunque ubicados en otro plano, también figuran las organizaciones sectoriales mencionadas en el trabajo: Foro de Líderes, Comisión Mipymes, entre otras. Esto demuestra que el proceso de integración económica se ha expandido hacia otros aspectos, lo que ha provocado una reacción de los afectados, aumentando su participación y preocupación por involucrarse en la toma de decisiones del proceso.

También resulta claro que el concepto de participación de la sociedad fue percibido e interpretado de diferentes formas por los actores sociales analizados. Por un lado las personas que están conectadas al Foro de Líderes Empresariales, como los representantes de la Coordinadora Sindical o los de las ONGs, sienten que están defendiendo intereses sociales, a pesar de pertenecer a organizaciones que seguramente en su forma original

perseguían fines particulares. En cambio, los participantes de los diferentes medios sociales, que se encuentran participando en una forma menos directa en el proceso, no se conforman con la manera en que los primeros están interviniendo, desconfían de su capacidad para poder desprenderse de su lógica, por naturaleza corporativa, lo que a su entender produciría que dicha representación social, quedase reducida a los intereses de unos pocos.

9. En cuanto a la posibilidad de influir efectivamente en la marcha del proceso de integración, por lo menos respecto de los sectores sociales que se desenvuelven en el Foro, se percibe una creciente toma de conciencia en cuanto a que la verdadera forma de influir dentro del proceso, es armonizando propuestas, a través del consenso, integrando cada vez a más sectores que contribuyan con una propuesta que sea el producto de un trabajo en conjunto y cooperación. Contamos con ejemplos de ello: a) el caso de empresarios escuchando a los sindicalistas procurando propuestas en común; b) o que los sindicatos hayan contribuido a la incorporación formal de las ONGS, y otros sectores sociales (cooperativas, profesionales universitarios) a la sección uruguaya del FCES; c) o actitudes como la que se desprende de las palabras de Alvaro Padrón, representante del sector sindical uruguayo, opinando sobre la experiencia que significó para sus compañeros la participación en el Foro Consultivo: *"En el Foro no podemos hacer nada sin consenso. (...) En una de las últimas recomendaciones del Foro en materia de empleo no es la que los sindicalistas queríamos, ni la propuesta de los empresarios y tampoco la que querían los sectores diversos. Fue posible la que permitió el consenso. Y no es una recomendación mala ni poco profunda. (...) Si aparecemos, como sectores de la sociedad civil, divididos en propuestas, va a ser mucho más difícil de influir..."*.⁽³⁾

10. Pero, sin desconocer por ello la importancia y significación de los avances en la participación de la SC que vienen de ser reseñados, también es necesario advertir sobre algunas limitaciones que a nuestro entender siguen afectando la capacidad de participación de la SC de la región en el proceso de integración, más allá de cualquier limitante de tipo institucional que pueda estar condicionándola. Al respecto se advierte la necesidad de dotar de una mayor capacitación a los dirigentes sociales en materia de integración, respaldando tal formación con un análisis riguroso de información exhaustiva y actualizada sobre el proceso regional. Ello permitirá mejorar la calidad de las intervenciones de la SC y lograr una mejor y mayor incidencia de las iniciativas de sus distintos actores.

También parece necesario dotar a la participación de la SC de "*más Mercosur*", es decir, propiciar foros y otros espacios de interrelación que involucren a los más diversos sectores de la SC de los países del bloque, ampliando los niveles de participación en los distintos temas (políticos, económicos, culturales, etc.) vinculados con el proceso de integración. Para ello se debería fortalecer el relacionamiento de los distintos actores de la SC entre sí a fin de desarrollar iniciativas conjuntas, que no solamente aumenten la capacidad de participación social en la marcha del proceso, sino que también contribuyan a fortalecer la legitimidad social y política de la integración regional en su conjunto.

³ Alvaro PADRON: "El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur", en ALOP-CEFIR-CLAEH: **Seminario Participación de la sociedad civil en los procesos de integración**, Montevideo, 1998, p. 252.

Finalmente, debe reconocerse que la inexistencia de una *"agenda social"* constituye una de las grandes carencias del Mercosur hasta el presente. La preponderancia de los elementos comerciales en la concepción e implementación del proyecto de integración sobre otros tipos de instrumentos de integración, ha dejado de lado un vasto conjunto de necesidades y aspiraciones de las sociedades de la región. La necesidad de avanzar en su formulación y tratamiento puede bien constituirse entonces en un elemento articulador de los esfuerzos de la SC de la región, tanto de cara a la profundización de la integración tanto de un protagonismo social ampliado.

11. En suma, como lo han destacado en forma reiterada las declaraciones del FCES y en especial las de CCSCS, el debate actual acerca de la reversibilidad o no del MERCOSUR debe dejar lugar a una discusión mucho más abierta respecto a cuáles son los mejores modelos y filosofías integracionistas de cara a los grandes desafíos de la hora. A más de once años de su fundación, el MERCOSUR vive de manera radical una situación muy paradójica: nunca se encontró con una situación más crítica a nivel intrabloque (incumplimiento sistemático de los acuerdos, contenciosos permanentes, declaraciones agresivas entre los socios, incapacidad de lograr acuerdos y posturas comunes a nivel del bloque, etc); al mismo tiempo, nunca tuvo ante sí una agenda externa más relevante y con mayores oportunidades y también desafíos (negociaciones del bloque con los EEUU, con el NAFTA, por la propuesta del ALCA, con la Unión Europea, en el seno de las controversias de la OMC, etc.).

Las acrecidas dificultades intrabloque así como la inestabilidad manifiesta de las economías de la región, profundizadas en el 2002, han provocado en los últimos tiempos algunos pronunciamientos que denotan tensiones

y diferencias emergentes en el seno de los actores de la SC considerados de cara al desafío actual del Mercosur. Pongamos como ejemplo, entre otros posibles, la explosiva declaración de la Unión Industrial Argentina, dada a conocer días antes de las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001, en la que se proponía "pactar" una suspensión del Mercosur. *"El Mercosur -se señalaba en la citada declaración- es la herramienta que necesitamos para el desarrollo nacional y nuestra integración con el mundo. (...) Sin embargo, nuestros trabajadores y productores enfrentan hoy una coyuntura ineludible. (...) La Argentina soporta 38 meses de recesión mientras que Brasil ha devaluado su moneda en términos reales un 45% de enero de 1999 a la actualidad. Por ello creemos necesario que se pacte una suspensión en el Mercosur que le permita a la Argentina recuperar los instrumentos de comercio exterior durante esta transición. (...) La suspensión propuesta es a favor del Mercosur, para crear las condiciones que permitan alcanzar las soluciones de fondo".*

En principio, estas declaraciones tan tajantes, que por cierto no se diferencian demasiado de las emanadas a menudo en los últimos tiempos de parte de connotados miembros de los elencos políticos de los países de la región, crearon rispideces entre las cámaras nucleadas en el Consejo Industrial del Mercosur (CIM), que por dos veces ha suspendido su reunión prevista en San Pablo.

12. Por su parte, la CCSCS ha emitido también recientemente declaraciones relevantes sobre estos temas de fondo. Por ejemplo, en el marco de una de las últimas Plenarias del FCES celebrada en el 2001, esta entidad realizó una declaración también categórica pero de sentido totalmente adverso a la registrada anteriormente: *"Reafirmamos -se decía en dicho documento- una vez más, nuestro apoyo a la continuidad del proceso de*

creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) de acuerdo al Tratado de Asunción y nos ubicamos absolutamente contrarios a la adopción de medidas que impliquen la suspensión casuística de ítems del AEC (arancel externo común) y menos todavía de la suspensión temporal o permanente del proceso de consolidación de la Unión Aduanera. (...) Al contrario de lo que proponen algunas áreas políticas de nuestros gobiernos, la superación de los problemas económicos y estructurales no se dará solamente por la adopción de medidas compensatorias y/o bandas cambiarias. La superación de la crisis no se dará por el retroceso, suspensión o flexibilización de los mecanismos comerciales y políticos vigentes. Al contrario, el momento exige la profundización del proceso de integración, el fortalecimiento de su estructura institucional y la adopción de medidas inmediatas que contemplen metas productivas y sociales."

13. Aun con matices y diferencias importantes como las señaladas, los actores de la SC parecen ser sin embargo los principales sostenes del proceso de integración del Mercosur en estos tiempos de crisis profunda. Los pronunciamientos de la mayoría de sus autoridades y representantes, así como las recomendaciones emanadas del FCES, contrastan con el silencio y la omisión crecientes que se advierten respecto al tema Mercosur dentro de los partidos políticos de la región. Por citar un ejemplo ilustrativo, el FCES ha sido mucho más firme en el reclamo de una mayor participación de los parlamentos en una nueva institucionalidad del bloque que la propia Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que los articula y representa dentro de la ingeniería de gobierno del Mercosur. La SC parece ir así adelante del sistema político y de sus actores en lo que refiere a su compromiso mercosureño y a la visualización estratégica de todo lo que está en juego en estos momentos, con la

decisiva agenda externa que el bloque tiene a su frente. Más allá de la persistencia de lobbies antimercosur en nuestras sociedades, la mayoría de los agentes privados parecen ser hoy por hoy una de las bases sólidas que van quedando para relanzar un alicaído proceso integracionista sobre nuevas bases, renovando la apuesta de "regionalismo abierto" desde la que muchos adhirieron al Mercosur desde sus inicios.

14. Tal vez sea el registro de la trascendencia de esas ramificaciones externas que hoy puede negociar el MERCOSUR lo que lleva a estos actores de la SC, aun con diferencias, debilidades y hasta inconsecuencias, a encontrar motivo suficiente para el relanzamiento del bloque en una perspectiva renovada y más eficiente. De ese modo, no resulta arriesgado aseverar que los actores sociales que hemos indagado en este trabajo han comenzado a modificar, con suerte y alcances diversos, muchas de sus pautas de acción tradicionales en relación con la experiencia histórica del proceso de integración. Desde esas transformaciones coinciden en en esta hora crítica en la demanda de cambios en el modelo mercosuriano: una nueva institucionalidad que consolide el rol de los Parlamentos y de los actores de la sociedad civil, no sólo como forma de superar el "déficit democrático" del proceso sino para aumentar también la eficacia socio-económica de sus acciones; un perfil de políticas integradas más proactivo y articulado, que no se limite a lo arancelario o a la coordinación macroeconómica sino que amplíe la agenda hacia temas como la complementación productiva, la articulación de políticas sectoriales, la convergencia efectiva de políticas educativas y tecnológicas, entre otros puntos; un enfoque integracionista más integral, que se haga cargo de las dimensiones sociales, políticas y culturales del proceso y que hasta se anime (sin espíritu de fusión ni de eliminación

de las identidades nacionales preexistentes) a construir los cimientos de una nueva ciudadanía mercosureña, (4) con referencia en derechos y en sentidos de pertenencia de proyección regional. En su hora más difícil, tal vez le haya llegado al Mercosur el momento y la oportunidad de discutir en serio estos temas.

⁴ Junto con Romeo Pérez hemos planteado sumariamente las posibilidades e implicaciones de una eventual ciudadanía mercosureña emergente, no sustitutiva sino complementaria de las ciudadanías nacionales actuales de los países miembros del Tratado. Cfr. Gerardo Caetano-Romeo Pérez, "Los parlamentos del Mercosur: desafíos y modernización" en Cuadernos del CLAEH N° 81-82 ... etc., ob. cit., pp. 76 y 77.

Uruguay y la región en el contexto actual: aspectos políticos económicos

El Mercosur de cara a la elección brasileña

Constanza Moreira

Después del triunfo en Brasil de Luiz Inácio da Silva, Lula, el 27 de octubre de 2002, los pronósticos sobre la sobrevivencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) parecen volverse más optimistas. No es para menos: el principal país del MERCOSUR (y de América del Sur) será gobernado por un líder y por un partido que han enfatizado a lo largo de toda su campaña la necesidad de defender este bloque regional, y de tomar una posición "estratégica" (y defensiva) en relación al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Mas aún, las primeras señales del gobierno entrante (que asumirá formalmente el 1 de enero) fue la visita realizada por Lula en los primeros días de diciembre a Chile y a Argentina, en vistas a fortalecer los acuerdos de cooperación entre los países de una región que Brasil aspira a liderar.

Quizá lo que más ha llamado la atención de este proceso electoral brasileño fue la casi total coincidencia de diagnósticos entre los tres candidatos de la oposición que compitieron contra el candidato del oficialismo, José Serra, sobre la necesidad de afianzar el MERCOSUR, así como la total coincidencia de todos los candidatos en examinar con cautela estratégica las ventajas y desventajas de un acuerdo continental como el ALCA.

La posición de Serra fue la más disonante de todos los candidatos respecto al MERCOSUR. Le valió, en ocasión de algunas declaraciones poco felices sobre las escasas chances de sobrevivencia del acuerdo, alguna reprimenda del actual presidente y principal base de sustento de su candidatura, Fernando Henrique Cardoso.

Según Serra, el Tratado de Ouro Preto habría sido acordado en condiciones desiguales, dado el régimen proteccionista argentino para el sector automotriz. En su opinión el modelo del MERCOSUR necesita un ajuste pues la reglamentación vigente impide que Brasil firme acuerdos bilaterales con otros países sin el acuerdo de sus socios en el bloque regional. Brasil debería "salir por el mundo" haciendo acuerdos bilaterales con otros países, declaró públicamente, pero no puede hacerlo por tener que "cargar" con el MERCOSUR. Brasil debería haber firmado con los demás países sólo una zona de libre comercio "que hasta ahora no existe", sostiene Serra.

Muy distinta fue la posición de Ciro Gomes, candidato a la presidencia en la primera vuelta y principal aliado de Lula en la segunda: Brasil continuará su política de "paciencia estratégica" con Argentina y con sus socios del MERCOSUR, declaró en innumerables oportunidades aceptando los reveses momentáneos que atraviesa el bloque. Brasil verá al MERCOSUR como una base regional para la definición de una estrategia regional de desarrollo. Esto exigirá poner menos énfasis en los aspectos rígidos que implica una unión aduanera y priorizar la formación de políticas e instituciones comunes así como los acuerdos inter e intrasectoriales para la definición de una política industrial para la región. Sin embargo, esta estrategia tiene un objetivo más amplio: la integración de América del Sur (sea cual fuere el destino del MERCOSUR).

En el Programa "Un Brasil para Todos" del Partido de los Trabajadores (PT), se destaca la política externa,

cuyas líneas directrices comienzan a ser formuladas desde la primeras páginas. Este programa define a la política externa como un medio fundamental para que el gobierno implante un proyecto de desarrollo nacional alternativo que reduzca la vulnerabilidad de Brasil frente a los mercados financieros globales. Asimismo señala que "Brasil deberá proponer un pacto regional de integración, especialmente en América del Sur. En la búsqueda de este entendimiento, también estaremos abiertos a un relacionamiento especial con todos los países de América Latina". Señala que "es necesario revigorizar el MERCOSUR, transformándolo en una zona de convergencia de políticas industriales, agrícolas, comerciales, científicas y tecnológicas, educacionales y culturales. Reconstruido, el MERCOSUR estará apto para enfrentar desafíos macroeconómicos, como los de una política monetaria común. También tendrá mejores condiciones para enfrentar los desafíos del mundo globalizado. Por tanto, es fundamental que el bloque construya instituciones políticas y jurídicas y desarrolle una política externa común".

El desarrollo de la institucionalidad política del MERCOSUR (mediante la instalación de un órgano legislativo) fue explícitamente planteado en la visita de Lula a Argentina, el día lunes 1 de diciembre. La extensión del MERCOSUR a otros países, y más específicamente la negociación de un acuerdo entre aquél y Estados Unidos paralela a la negociación para la creación del ALCA fue propuesta por el senador electo del PT, Aloizio Mercadante, Secretario de Relaciones Internacionales del partido, al gabinete del presidente argentino Eduardo Duhalde. Esta iniciativa fue al mismo tiempo acompañada por Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sostiene Iglesias que tanto el BID como él mismo consideran muy positiva la prioridad que el futuro gobierno brasileño quiere dar al MERCOSUR. La integración

de estos países, señala Iglesias, reforzará las negociaciones conjuntas en el frente internacional y es bueno que los cuatro países negocien en grupo la adhesión al ALCA, así como los acuerdos con la Unión Europea, y otras demandas de la Organización Mundial de Comercio (omc). Hasta el quince de febrero de 2003 el MERCOSUR deberá presentar a los demás países los ítems que acepta negociar.

1. El diagnóstico y la propuesta

Al comenzar la década del noventa se consolidó la idea de que el mundo había pasado de un escenario internacional caracterizado por la bipolaridad a un escenario caracterizado por la concentración de las decisiones en grandes bloques supranacionales. El colapso del socialismo real y la consolidación de la Unión Europea como una unidad económica llevaron a la interpretación de que el mundo iba a ser dominado crecientemente por múltiples bloques, superando la bipolaridad que caracterizó los años de la guerra fría. Esta multipolaridad fue acompañada de procesos de integración regional que, al tiempo que defendieron la soberanía de una región ante el inevitable desgaste de los estados nacionales, se constituyeron como respuesta a la necesidad de mercados más fluidos y continuos, planteada por las grandes empresas y los movimientos de capital. Nuestra región no fue ajena a este proceso, y la consolidación del MERCOSUR data de este mismo periodo.

El diagnóstico que dio lugar a la planificación del MERCOSUR enfatizó siete aspectos: a) el fenómeno de la globalización de la economía, con el surgimiento de una nueva estructura de producción y el advenimiento de un nuevo padrón industrial y tecnológico; b) la formación de

grandes bloques económicos y la tendencia a la regionalización del comercio; c) los impases del multilateralismo económico prevalecientes en ciertas fases del proceso de negociación de la Ronda Uruguay del GATT (); d) el proteccionismo de las economías desarrolladas, responsables por la absorción del 65 por ciento de las exportaciones latinoamericanas; e) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; f) la toma de conciencia de la necesidad de profundizar el proceso de integración como forma de aprovechar el entorno geográfico; g) la convergencia en la adopción de nuevas políticas económicas que privilegien la apertura del mercado interno en busca de competitividad, maximización de ventajas comparativas y reforma del papel del Estado (más democrático y menos intervencionista).

El diagnóstico que dio base al MERCOSUR continúa vigente ahora, con algunas excepciones. Los fenómenos de globalización de la economía y la tendencia a la regionalización del comercio parecen de largo aliento y llegaron para quedarse. El proteccionismo de las economías desarrolladas continúa siendo el principal objetivo "de justicia" que pretenden hacer prevalecer los representantes de los países subdesarrollados en las rondas internacionales de la OMC. El entorno geográfico nos sigue dando un "destino manifiesto" (y esto es especialmente claro para un país pequeño como Uruguay). Sin embargo, la vieja y "deseada" convergencia de las políticas macroeconómicas que fueron impulsadas siguiendo las directivas del Consenso de Washington y que parecieron asentarse en la década del noventa, está hoy agotada. Paradojalmente, se produjo una convergencia "indeseada" (con la modificación de la política monetaria en los tres países) que hoy podría generar nuevas fuentes de acercamiento. Esto, claro está, pasa por el diagnóstico sobre las causas

de la crisis y sus posibles soluciones. Pero este diagnóstico, y estas planificaciones, no son ajenas a la ideología de los gobiernos de turno.

La propuesta desde la izquierda brasileña es fortalecer la integración regional más allá de la reducción de las barreras comerciales. De hecho, Lula aboga por retomar los ideales de los años 80, que impulsaron a buscar una aproximación entre todos los países del MERCOSUR. Esta extensión del MERCOSUR a algo más que un área de libre comercio (objetivo no plenamente logrado, sin embargo), incorpora la idea de crear espacios para la discusión de políticas industriales, agrícolas, sociales y culturales y de economías unificadas. "Si hubiésemos devaluado nuestras monedas en forma unificada, probablemente nuestras economías estarían menos frágiles", declaró el senador Aloizio Mercadante. No obstante, la decisión de Brasil de devaluar su moneda en 1999 para enfrentar el impacto que la crisis asiática de 1997 produjo en las llamadas "economías emergentes" fue una decisión unilateral. Argentina y Uruguay enfrentaron el impacto de esta medida y dos años más tarde se vieron obligados a devaluar. Dada esta convergencia "indeseada" de las políticas monetarias en los tres países (convergencia limitada por la existencia de sistemas de "flotación" libre y controlada) Lula propone la creación de una moneda única, algo que el presidente Cardoso había adelantado en su última visita a Uruguay antes de abandonar su mandato.

Además de la creación de una moneda única, se propone crear un Parlamento y legislaciones compartidas para todos los países. Pero, como decíamos antes, la consolidación del MERCOSUR dependerá de los acuerdos entre las partes, y éstos están fuertemente determinados por las ideologías de los gobiernos de cada país. Explicaremos con algún detalle esta afirmación en lo que sigue.

2. La coyuntura

El MERCOSUR enfrenta enormes dificultades en el momento actual, en especial a partir de la crisis financiera argentina y uruguaya, que produjeron procesos de retracción económica inéditos en ambos países. Brasil no es ajeno a estos problemas: la disparada del dólar durante el proceso electoral, los compromisos de la deuda externa que vencen próximamente, y un cierto ascenso de la inflación en los últimos meses de mandato del actual presidente Cardoso, permiten avizorar un escenario desfavorable para la recuperación del crecimiento económico (se prevé un crecimiento de 1 a 2 por ciento para el próximo año) y para la estabilidad financiera. Pero la situación de los otros países del MERCOSUR es aún más dramática. Argentina sufrió una retracción del Producto Bruto Interno (PBI) del orden del 11 por ciento, y Uruguay del orden del 10 por ciento. Paraguay enfrenta, desde hace seis años, un desempeño económico precario en el escenario de una consolidación institucional incompleta. El proceso de *impeachment* (juicio político) contra su actual presidente, Luis Ángel González Macchi, aprobado por el Congreso, es un claro reflejo de este escenario.

Durante la fase más crítica de la crisis argentina, Brasil redujo en un 57 por ciento las exportaciones de productos brasileños a este país, y la suerte del MERCOSUR parecía ya sellada. La visita del presidente brasileño electo a Argentina intenta abandonar la idea del fin del proyecto MERCOSUR.

Argentina vive ahora, poscolapso, lo que los economistas han llamado un "veranito". El corralito fue liberado, lo que permitirá a los argentinos el acceso a sus cuentas corrientes y cajas de ahorro, pero todavía está instalado el "corralón", que retiene los depósitos de plazo

fijo. La bolsa incrementó sus transacciones en 38 por ciento desde fines de julio, y 14 por ciento en el mes de noviembre. La recaudación está aumentando, y el país está produciendo un superávit primario del 0.6 por ciento del PBI, finalizando el año con un déficit de 1.4 por ciento del PBI, lo que parece un resultado razonable. Asimismo, mejoró el saldo de su balanza comercial, con el incremento de sus exportaciones y la disminución de sus importaciones. A pesar de esta situación, los problemas estructurales y de inserción externa, continúan siendo serios. Argentina continúa aislada de la comunidad financiera internacional, no consigue acordar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y dejó de honrar sus deudas con el Banco Mundial. Pero es su situación política y social lo que parece más grave y difícil de resolver en el corto plazo. Los líderes argentinos no se muestran capaces de producir un acuerdo, ni siquiera sobre la aparentemente ya consensuada transición presidencial, con el llamado a nuevas elecciones en abril de 2003. El escenario electoral, por otra parte, dista de ser auspicioso: el Partido Justicialista está dividido, la Unión Radical en franco colapso, y el FREPASO parece haber dejado de existir como alternativa política sin que aparezcan opciones de recambio. La posible victoria de Saúl Menem al interior del Partido Justicialista lo colocan como un candidato de peso en la contienda presidencial de 2003. Y esto no parece bueno para el destino del MERCOSUR.

La opción del PT es fortalecer el MERCOSUR con la inclusión de Chile y Bolivia, y ampliar la negociación a los países del Pacto Andino. Sin embargo Chile no parece tener demasiado interés en esa fórmula. Su presidente, el socialista Ricardo Lagos, aunque abierto a la discusión con sus posibles socios, alerta siempre sobre la imposibilidad de basar la negociación de su anexión al MERCOSUR en una modificación de sus políticas arancelarias que implique un aumento de las tarifas externas. Asociar Chile al MERCOSUR, aunque esté en la agenda del PT, parece un objetivo poco viable por el momento.

Pero Lula no enfrentará solo la reticencia de quintos países a asociarse al MERCOSUR, sino la de sus principales socios. Si bien en Argentina Lula no hizo una referencia explícita a Menem la estrategia de profundizar al máximo la reconstrucción del MERCOSUR durante el mandato de Duhalde puede verse como una forma de evitar "sorpresas" si éste ganara las elecciones previstas para abril. Además de la pésima relación entre Lula y Duhalde, Menem ha manifestado públicamente que, si fuera electo, podría negociar directamente con Estados Unidos, sin el MERCOSUR.

Las actitudes del presidente uruguayo, Jorge Batlle, en relación al MERCOSUR han sido problemáticas en el mismo sentido que las de Menem. Batlle es uno de los más ardorosos defensores de la consolidación del ALCA, y de los más críticos respecto a la viabilidad del MERCOSUR. La estrategia de "mi amigo George" (como le llama Batlle al presidente estadounidense George Bush), que le generó un vínculo directo con la administración Bush, parece haber rendido sus frutos. Entre ellos la liberación, por parte de la Secretaría del Tesoro Norteamericano, de los mil trecientos millones de dólares que eran necesarios para liberar el "feriado bancario" en Uruguay. Los compromisos con el FMI y el probable no pago de los vencimientos de deuda próximos, colocan a este pequeño país en las antípodas de cualquier posición soberana en materia de política externa (el voto de censura a Cuba, no es más que un ejemplo de ello).

3. El Mercosur como acuerdo político

Como advertíamos al principio, el mejor escenario para el MERCOSUR era el triunfo del candidato del PT en las elecciones brasileñas para quien la prioridad en materia de política externa será la reconstrucción de este bloque regional. Pero esta política de integración

tiene antes un objetivo político que económico: la integración con los vecinos es fundamental para hacer prevalecer los intereses de la región (y de Brasil) en el marco del ALCA.

Algunos datos nos darán la cabal dimensión de esta afirmación. El cuadro 1 muestra la balanza comercial brasileña en relación a países del MERCOSUR, y a los grandes bloques económicos del NAFTA y de la Unión Europea.

Cuadro 1: Balanza comercial brasileña con países del Mercosur y bloques económicos

(valores en US\$ 1000 F.O.B)

Periodo: Enero-Setiembre 2002

Países y bloques	Exportación (A)	Importación (B)
Argentina	1.639.080	3.577.245
Uruguay	302.200	359.474
Paraguay	422.264	279.093
Bolivia	330.679	303.724
Chile	1.052.547	500.531
MERCOSUR	2.365.545	4.215.812
ALADI(excepto		
México y Mercosur)	2.721.264	1.237.466
NAFTA	11.854.542	8.106.198
UNION EUROPEA	9.322.773	7.682.209
INTERCAMBIO		
GLOBAL	43.518.115	35.659.665

Como muestra el cuadro, el principal flujo de comercio de Brasil con el MERCOSUR está dado por el comercio con Argentina: éste representa aproximadamente el 80 por ciento del intercambio comercial que Brasil establece con la región (ver cuadro 2). Sin embargo, como también muestra el cuadro 1, el flujo comercial con Chile es muy importante. Ello explica, en buena medida, por qué estos dos países fueron los primeros agendados en la primera salida al exterior que Lula hizo como presidente electo.

El cuadro muestra también el deterioro del comercio intrarregional, desde 2001 a 2002. De hecho el flujo comercial entre Brasil y el Mercosur se redujo en un

Fuente: Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, Coordenação Geral de Assuntos Econômico-Comerciais (actualizado en 03.09.2002)

Flujo de comercio (A + B)	Razón de términos de Intercambio (A/B)	Flujo de comercio	Razón de términos de Intercambio 2001
5.216.325	0,46	8.180.392	0,67
661.674	0,84	871.047	1,29
701.357	1,51	751.911	2,66
634.403	1,09	453.730	1,16
1.553.077	2,10	1.680.440	1,51
6.579.357	0,56	10.603.110	0,93
3.958.730	2,20	2.080.086	1,80
19.960.740	1,46	19.921.057	1,26
17.004.882	1,21	19.341.535	1,17
79.177.780	1,20	87.884.878	1,09

38 por ciento en este periodo. Asimismo, los desequilibrios de la balanza comercial de Brasil en relación al Mercosur se hicieron evidentes en el caso de Argentina y Uruguay. En este último semestre Argentina exporta casi el doble a Brasil de lo que importa. En el caso uruguayo, las exportaciones superan a las importaciones, pero en un porcentaje mucho menor. La relación con Paraguay, Chile y Bolivia, es también altamente beneficiosa para Brasil: las exportaciones brasileñas, especialmente respecto a Chile en este último semestre, duplican a las

Cuadro 2: Balanza Comercial Brasileña con países y bloques (en %)

Países y bloques	Período Enero-Setiembre de 2002	
Participación de los países en el comercio del Mercosur	Exportación (%)	Importación (%)
Argentina	69,29	84,85
Uruguay	12,78	8,53
Paraguay	17,85	6,62
MERCOSUR	100,0	100,0
Total MERCOSUR en comercio global de Brasil	5,44	11,82
Total ALADI en comercio global de Brasil	6,25	3,47
Total NAFTA en comercio global de Brasil	27,24	22,73
Total UNION EUROPEA en comercio global de Brasil	21,42	21,54
Brasil: Intercambio global	100,0	100,0

importaciones.

El flujo comercial que Brasil mantiene con el NAFTA y la Unión Europea prácticamente duplica el intercambio comercial que mantiene con el MERCOSUR. En ambos casos la balanza comercial es ampliamente favorable a Brasil.

Veamos la importancia relativa del MERCOSUR en el conjunto de los intercambios comerciales que sostiene Brasil con el mundo. Los datos se muestran en el cuadro 2:

Fuente: Ministerio da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, Coordenação Geral de Assuntos Econômico-Comerciais (actualizado en 03.09.2002)

Flujo de comercio Enero-Setiembre de 2002 (%)	Flujo comercio Enero-Setiembre de 2001 (%)
79,28	77,15
10,06	8,22
10,66	7,09
100,0	100,0
8,31	12,12
5,00	4,66
25,21	22,77
21,48	20,61
100,0	100,0

Como muestra el cuadro 2, todo el intercambio comercial del MERCOSUR representa el 8.31 por ciento del intercambio global de Brasil (en igual período el año anterior llegaba al 12.12 por ciento). El intercambio con el resto de los países de la región (excepto MERCOSUR y México) es del 5 por ciento, un porcentaje inferior al del intercambio con el MERCOSUR. El intercambio global con el NAFTA se incrementó, y representa la cuarta parte del comercio global de Brasil. La Unión Europea representa un 21.48 por ciento del comercio global de Brasil.

A la vista de estos datos resulta evidente que el "negocio" MERCOSUR, no es lo más atractivo para nuestros pares brasileños. Antes bien, resulta evidente que el MERCOSUR es más bien una plataforma política para la negociación con los socios mayores: la Unión Europea y el NAFTA que representan, juntos, casi la mitad del comercio total de Brasil.

Actores Sociales en el Mercosur

**Foro Consultivo Económico y Social
del MERCOSUR**

**Nelson Fernández (PIT-CNT)
Juan José Fraschini (COSUPEM)
Daniel Bentacour (CUDECOOP)
Lilián Celiberti (ANONG)**

El punto de vista del sector empresarial

Juan José Fraschini

Representante del Consejo Superior Empresarial (COSUPEM), en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR.

Agradezco a la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y al Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) la posibilidad de participar en este encuentro. Siempre es un gusto para nosotros tener contacto con otros sectores de la sociedad preocupados como corresponde por los temas del proceso de integración.

Evidentemente en el MERCOSUR y en sus países integrantes no podemos desconocer que estamos viviendo una profunda crisis y que de algún modo ésta incide fuertemente en el proceso y en su dinámica.

Si se analiza las reuniones en torno al MERCOSUR realizadas en los últimos diez años, se ve cómo en este período hay una caída sostenida de la frecuencia de dichas reuniones. Evidentemente se trata de un efecto de la crisis, basta pensar en las dificultades económicas que tienen los gobiernos y las propias organizaciones para efectuar encuentros, con el resultado de cancelar, lamentablemente, muchas de las reuniones programadas.

De todas formas ésta no ha sido la dinámica del Foro Consultivo que, a partir de la puesta en vigencia del protocolo de Ouro Preto, a fines de 1995, ha tenido reuniones periódicas tratando de mantener siempre el acercamiento entre las diferentes organizaciones económicas y sociales, de modo que la sociedad civil estuviese siempre presente en los ámbitos que

correspondía y en los que pudiera incidir. Cada sección nacional tiene autonomía para determinar cuáles son las organizaciones nacionales más representativas de los sectores económicos y sociales que las integran. El Foro es el único órgano dentro de la estructura institucional del MERCOSUR en el que está representado el sector privado. Esto no quiere decir que sea el único órgano en el que dicho sector tiene alguna participación, porque en los comités técnicos, en los subgrupos de trabajo, etcétera, en las diferentes instituciones u organizaciones que están vinculadas con el proceso de integración, a través del grupo común o a través de la comisión de comercio del MERCOSUR hay cierta participación del sector privado. Pero es una participación para formar opinión, como apoyo, y en ningún momento tiene un carácter de decisión o de participación en las resoluciones, porque éstas siempre quedan reservadas al ámbito gubernamental.

En el caso del Foro Consultivo, ya su propio nombre es sugestivo y refiere sobretodo a dos aspectos, el económico y el social, que de algún modo abren el panorama. Cecilia (Alemany) hacía alguna referencia a la necesidad de que en los procesos de integración, además de la visión económica, estuvieran presentes otros aspectos que llevaran a una integración más global de los estados. Desde ese punto de vista todo lo que hace a los aspectos económicos y comerciales va unido también con aspectos sociales y culturales.

En esa gran diversidad de integración que tiene el Foro Consultivo están representados -diría que con una representación un poco desnivelada y en función de lo que ocurre en los distintos países-, con una fuerte presencia, las organizaciones sindicales y empresariales, todas las asociaciones empresariales de primer grado y las centrales sindicales del MERCOSUR. Pero es respecto al grupo de los sectores diversos donde se nota una mayor disimilitud en los distintos países. En algunos países estos

sectores tienen poca participación y en otros, como Uruguay, hubo una mayor apertura y una mayor integración de sectores que permite tener, como es el caso de ANONG, de CUDECOOP, de la Agrupación Universitaria, una visión distinta y más completa de los diferentes conceptos en lo que hace a la formación de opiniones de parte del Foro.

Además de las principales organizaciones, la participación se ve muy clara también con el apoyo y la dedicación de los propios actores. Y esto sucede porque acompañar el proyecto durante largos años y coincidir mayoritariamente, lleva a una madurez en la relación que, sin perjuicio de tener diferentes ópticas, permite que esté siempre presente la óptica de la integración, la de pensar en una región mejor para todos. Esto lleva a que las diferentes visiones se vayan complementando y ayuda claramente a la formación del consenso cuando estamos analizando temas más o menos profundos.

La experiencia de estos años del Foro Consultivo ha llevado a visualizar que si bien es el único órgano de la sociedad civil que integra la estructura institucional, la propia dinámica de los gobiernos hace que las instancias de consulta hayan sido escasas. Siempre hemos recibido muchas opiniones y declaraciones de los gobiernos sobre la importancia de una creciente participación de la sociedad civil en todas las etapas del proceso. También hemos sentido obstáculos, no conscientes o no voluntarios, pero que en cierta época pesaron y que recién ahora parecen estar cambiando. La fuerza de la participación del Foro Consultivo y de la sociedad civil ha sido más que nada por iniciativa propia y no tanto por haber sido consultado por los gobiernos.

Las dificultades del Foro Consultivo en el marco del MERCOSUR son importantes todavía sin embargo, todas las organizaciones participantes y los respectivos

delegados y representantes, han realizado un esfuerzo para tratar de mantener una dinámica de reuniones que por lo menos demuestre la presencia y la preocupación de las organizaciones económicas y sociales de nuestros estados y países. Esta dinámica implicó una frecuencia, tal vez en alguna medida mayor a la que prevé el reglamento interno del foro, que es de una reunión obligatoria por semestre, o sea, por cada presidencia pro tempore. Al comienzo el Foro se reunía tres veces por año, después cuatro. Probablemente este año, por distintas dificultades y también por la coincidencia de la presidencia pro tempore con las elecciones de Brasil, y a los efectos de pensar de un modo algo diferente cómo está posicionado hoy el MERCOSUR, realicemos tres reuniones. Ya hubo dos reuniones en Argentina, con una fuerte motivación por el relacionamiento estrecho que cada vez más está teniendo el Foro Consultivo con el Grupo Mercado Común y seguramente en este segundo semestre realicemos una reunión bastante larga sobre temas del MERCOSUR, del relacionamiento con el grupo Mercado Común y con la Unión Europea, específicamente con el comité económico y social.

El canciller Didier Opertti ha sostenido muchas veces, y en general en ello han coincidido los cancilleres del MERCOSUR, que existe una especie de carta de ciudadanía internacional en el área MERCOSUR. El crecimiento de nuestro comercio en los primeros años que ahora se ha enlentecido y ha comenzado a bajar- hace que desde un punto de vista interno se estén creando problemas estructurales importantes, como consecuencia precisamente de problemas propios de los países y a su vez de efectos de problemas internacionales y de la región, así como el impacto de la propia globalización. Sin embargo el MERCOSUR en lo que hace a su posicionamiento internacional a tenido un prestigio muy importante, y en ese sentido el Foro

Consultivo no es ajeno. Porque nosotros, que lo vivimos como autores del proceso, cuando nos ha tocado estar en una instancia de negociación ya sea con la Unión Europea, con la Comunidad Andina de Naciones o en diferentes ámbitos en los que ha habido una participación de diferentes regiones y diferentes países, vemos que la experiencia del Foro Consultivo es bien considerada en estos ámbitos.

Que el MERCOSUR tiene una carta de ciudadanía internacional lo notamos en el proceso del Foro Consultivo Económico y Social. Lo notamos por ejemplo en el segundo encuentro de la sociedad civil organizada, realizado este año en Madrid entre la UE y América Latina, en el que se vio una actuación y una gestión de parte del Foro Consultivo muy consolidada.

Se trata de que todas las cuestiones, propuestas y planteamientos provenientes del sector privado en los cuatro países de la región que están funcionando de un modo coordinado, sean centralizadas a los efectos de ser analizadas por el MERCOSUR formal, y canalizadas a través del Foro Consultivo. En ese sentido, todas las organizaciones saben que, aunque no formen parte del Foro allí tienen un ámbito al que pueden hacer llegar sus inquietudes sobre la dinámica, el relacionamiento y la trascendencia de determinados aspectos del proceso de integración, para que a su vez, sean analizados en el Foro y, si son compartidos por las representaciones que integran el Foro, trasladados a los ámbitos competentes.

En ese sentido en el Foro también es de fundamental importancia en materia de participación, la necesidad de lograr el consenso. A veces la búsqueda de este consenso puede hacer que las posiciones y recomendaciones adoptadas no sean lo suficientemente profundas como a todos nos gustaría, pero no por ello

dejan de ser trascendentes porque implican un esfuerzo y un desafío de las organizaciones y sus representantes para tratar de ser positivos en el proceso, mirar por encima de las organizaciones y pensar en la región, y también obviamente en los respectivos países. Si hay algo que todos pretendemos lograr con el proceso de integración es que mejore la situación de nuestros países, la calidad de vida de nuestros ciudadanos, que las economías puedan crecer y alcanzar así uno de los objetivos estratégicos que el BID se ha planteado en todo esto, que es el desarrollo sustentable de nuestras regiones.

Desafíos de las ONG en el contexto latinoamericano

Jorge Balbis¹

El nuevo protagonismo del mercado en nuestras sociedades, también ha impactado en la vida y en la acción de las ONG latinoamericanas. El rechazo histórico que estas organizaciones podrían haber hecho al mercado en tiempos anteriores, resulta hoy en una aprobación de las lógicas del mercado o por lo menos en una cierta aceptación de ella y un tratar de actuar o conducirse dentro de las reglas que se imponen en esta nueva lógica, en términos de obtención y aplicación de recursos, eficiencia, etcétera. En buena medida esto también está impuesto por las circunstancias pero, más allá de quién es el responsable, lo cierto es que las ONG se han ido adaptando a esta nueva filosofía de mercado.

Un segundo elemento que llama la atención es el mayor relacionamiento con el Estado en todos sus niveles. No nos olvidemos que la definición de ONG es justamente por la negativa, no gubernamental. Sin embargo lo que percibimos en estos últimos tiempos es que en toda América Latina hay una mayor aproximación con el Estado, ya sea a nivel central, regional, o local. Pero hay allí un interlocutor al que durante mucho tiempo se lo vio casi como a un enemigo. Puesto que muchas de las experiencias de las ONG, en el Cono Sur por ejemplo, nacieron en el calor de la lucha antidictatorial, se comprende que tuvieran entonces un sesgo

¹ Jorge Balbis investigador de CLAEH, se desempeña actualmente como representante de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP en Bruselas.

antigubernamental y antiestatal en sentido amplio. Pues bien, en los últimos años se percibe un cambio en ese relacionamiento. Al punto de que, hasta puede resultar riesgoso porque, en la medida en que se reducen los financiamientos externos, el Estado pasa a ser una de las principales fuentes de recursos para la sobrevivencia de las ONG y éstas se convierten así en ejecutoras de programas en cuya elaboración, muchas veces, no tienen capacidad de incidir. Luego aparecen como solidarias de las políticas públicas, en definitiva ayudan a su aplicación con más o menos espíritu crítico, con más o menos reserva. Pero en última instancia siempre es un riesgo para la autonomía de una organización -en este caso ONG- respecto de quien le suministra los fondos. Mayor o menor, mejor o peor gestionado por las organizaciones, siempre hay un riesgo de que éstas pasen a ser ejecutoras de cosas que no necesariamente comparten, pero que no tienen más remedio que hacer, porque así sobreviven para hacer cosas de cuya necesidad están más convencidas.

Este es un fenómeno generalizado, salvo excepciones, en toda América Latina: riesgo para la autonomía de las ONG y a la vez la posibilidad de lograr algún grado mayor de incidencia en la definición de las políticas en las que aquéllas se involucran, en la medida en que son consultadas. Aquí también quiero ser un poco crítico. Cuando voy a Bruselas y, por mi función, debo hablar con funcionarios europeos o parlamentarios o gentes del gobierno, me pregunto a veces, hasta qué punto mi trabajo no les sirve para justificar ante la sociedad que la sociedad civil es consultada. ¿Sirve realmente para lo que uno busca o, en última instancia es funcional a una legitimación de cosas con las cuales uno no está de acuerdo o por lo menos no lo está del todo?

A modo de paréntesis ilustrativo: vengo de organizar recientemente en Madrid una reunión de doscientas organizaciones sociales de Europa y América

Latina para elaborar una propuesta a ser presentada a la segunda cumbre de jefes de estado de América Latina, Caribe y Unión Europea. Pues bien, la comisión europea nos financió, no digo generosamente, pero sí de manera importante una reunión donde había más de ciento veinte latinoamericanos. Se comprenderá lo que eso supone en costos y en operativa. Nuestra reunión fue incluida en la agenda oficial de actividades paralelas de la Cumbre Oficial. Nunca habíamos tenido tanto reconocimiento de las autoridades comunitarias para una actividad como la que estábamos planteando en ese momento. Elaboramos una declaración o agenda que puede parecer tan larga y difusa como la de la propia cumbre oficial. Pero, cuando quisimos entregar esa declaración-que tenía todos los sellos de garantía y estaba en la página web de la comisión, que no era algo que estuviéramos haciendo en las catacumbas-, no hubo funcionario del gobierno español a cargo de la presidencia de la Unión Europea que estuviera dispuesto a recibirla, porque no era su función la de transmitir nada a nadie.

Después, a las semanas, recibo una carta de agradecimiento por haber fomentado la participación de la sociedad civil en las deliberaciones de la cumbre. Entonces me digo que no todo está perdido, que nos queda una buena declaración y nos queda una serie de alianzas elaboradas para la aplicación o la promoción de la misma pero, en lo que hace a la capacidad real de incidir en tales decisiones sinceramente me cuestiono la utilidad de nuestro trabajo.

En el próximo mes de noviembre se realiza por primera vez una consulta a la sociedad civil europea y mexicana sobre el acuerdo Unión Europea-México. Con respecto a la integración regional ya hubo dos consultas, en Bruselas, a la sociedad civil europea sobre las negociaciones con el MERCOSUR.

En relación a las negociaciones con México no la hubo, entre otras cosas porque el gobierno anterior -que fue el que firmó el acuerdo- no había aceptado ningún tipo de intervención, ni siquiera del parlamento mexicano en la discusión del acuerdo. Pues bien, finalmente la Unión Europea y el gobierno de México acordaron la realización de una consulta simultánea de ambas partes a la sociedad civil.

En el caso de México van a hacerlo el veintiséis de noviembre, pero con el siguiente criterio: si la sociedad civil quiere opinar que obtenga los recursos necesarios para viajar a Bruselas, la comisión europea genera el espacio, pone las infraestructuras, legitima la consulta pero no hay un euro para que una organización social mexicana participe en estas reuniones. Entonces, ¿de quién van a depender las organizaciones sociales mexicanas para conseguir los medios si no es del Estado mexicano o de lo que puedan conseguir por sus propios medios, por su propia gestión? Uno puede decir que estos espacios son bienvenidos, que debemos luchar por ellos, trabajar por ellos y en ellos, pero también tiene que decir que el discurso "vengan, queremos saber qué es lo que opinan", no se condice o no tiene un correlato luego en facilitar los medios para concretar esa buena intención.

Esa misma sensación de inutilidad la tengo a veces con el Estado y con las relaciones con las agencias multilaterales de financiamiento: BID, Banco Mundial, etcétera.

Durante años el Banco Mundial ha tenido, por su propia voluntad, una mesa de ONG. ¿Pero con qué resultados? ¿Para qué sirve esto si en definitiva no tenemos capacidad como actor político, ni siquiera en las agendas, si somos los invitados porque diría que queda bien hoy día tener a la sociedad civil allí sentada?

Hice un simple punteo de problemas que considero comunes y que es necesario tener presentes: la reducción de la ayuda externa tradicional es, con algunos matices, un fenómeno generalizado para América Latina. Simplemente observando las cuentas de la Unión Europea se ve que este continente es el que menos recibe y el que menos va a recibir aportes en las próximas décadas; en los quince primeros lugares de países beneficiarios de la ayuda comunitaria no hay ningún país latinoamericano, ni siquiera los más pobres. Con América Latina hay que invertir y negociar, comerciar no ayuda a la cooperación en el sentido tradicional, salvo para dos o tres regiones: Centro América y la Región Andina, por el plan Colombia en la región andina y la inestabilidad o la fragilidad del desarrollo centroamericano.

Después hay que tener en cuenta cambios en las formas organizativas y en los tipos de reivindicaciones, por ejemplo nuevas líneas temáticas que se imponen mientras otras, con las cuales se habían identificado tradicionalmente las ONG, desaparecen.

Y finalmente el problema de las articulaciones, con quiénes nos aliamos. Porque solos no llegamos a mucha cosa, pero ¿con qué aliados?.

En suma: es evidente que el para qué, con quiénes, para quiénes y con qué medios, son preguntas totalmente vigentes en toda la región latinoamericana. ¿Qué podemos hacer a partir de todo esto? Yo, sinceramente, estoy a la búsqueda, como ustedes.

Quizá esté muy influenciado por toda esta experiencia que estoy viviendo y me temo que -valga la poca originalidad del pensamiento- nada podemos esperar si no es de nosotros mismos.

El punto de vista del movimiento sindical

Nelson Fernández

Representante del PIT-CNT ¹.

Quiero agradecer desde el movimiento sindical esta invitación, alentarlos a seguir este tipo de reuniones que entendemos fundamentales para que la ciudadanía, ésa que tanto mencionamos, esté un poco más allegada a los temas vinculados a la integración que son los que nos afectan todos los días aunque no nos enteremos de ello. En ese sentido estas actividades son importantes. Le agradecemos a Álvaro (Padrón) la confianza de cedernos su lugar aunque el cambio nos haya obligado a preparar un poco de apuro cuatro o cinco puntos que puedan resumir para ustedes lo que ha sido la visión del movimiento sindical en este proceso.

En primer lugar hay decir que desde hace unas décadas el mundo está yendo hacia una regionalización en bloques. Ésa ha sido la tendencia y podemos hablar del proceso en la Unión Europea, del propio MERCOSUR, del NAFTA (North American Free Trade Agreement), de la propuesta actual del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre otros intentos de integración para mostrar que no es un proceso exclusivo del MERCOSUR, sino mundial y que por tanto en nuestra región también se iba a dar.

¹ PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores. La doble nomenclatura obedece a un intento de sintetizar la denominación surgida durante la dictadura (PIT) con la denominación histórica (CNT) sin perder ninguna de las dos.

Este tipo de regionalización en bloques tiene dos componentes que no podemos analizar por separado: uno es el proceso de globalización económica, de mundialización de las relaciones comerciales, y el otro el proceso de individualización de las relaciones personales. Este proceso de globalización económica tiene una contrapartida desde el punto de vista político ideológico, acá lo que importa es el individuo no la organización, entonces en esa especie de dicotomía tenemos que manejarnos y ubicar por donde debe transitar el proceso de integración.

En ese sentido, la integración planteada para nuestros países ha tenido un alto contenido mercantil: lo que se plantea es la integración comercial dejando muy poco espacio a la integración ciudadana, social. Ese proceso, a medida que pasa el tiempo, se eleva a la enésima potencia. El proceso del ALCA no tiene ninguna participación ciudadana, es más, no tiene participación de los parlamentos; es un tema interesante para tener en cuenta cuando analizamos los procesos de integración.

Desde el sector trabajador, nosotros, allá por el año 86, constituimos la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Podemos decir que fue un intento, desde los sindicatos, de analizar, participar y aportar a un proceso de integración diferente al que se nos planteaba desde los gobiernos. Eso nos llevó a sostener que el MERCOSUR, tal cual fue concebido en el tratado de Asunción, tenía un déficit democrático, del que hablaba antes Lilián (Celiberti), porque no había participación de la sociedad. En Ouro Preto vieron la luz dos primos hermanos, por un lado la Comisión Interparlamentaria formada por aquellos representantes electos por el pueblo a nivel de todo el bloque; por otro lado el Foro Consultivo Económico y Social que, como decía Juan José (Fraschini) es un organismo donde está la sociedad civil privada que pueden realizar recomendaciones a los organismos de decisión del MERCOSUR.

Estos organismos tienen dos características que aunque ya fueron explicadas es válido remarcar: la primera es que se trata de la representación más amplia posible de la sociedad civil, la segunda es que se trabaja por consenso. Por tanto podríamos decir que es una escuela de democracia, de buscar entre todas soluciones que nos beneficien a todos, o por lo menos mitiguen lo negativo que puede tener un proceso o una acción para algunos sectores. En ese sentido la sección uruguaya del Foro Consultivo ha trabajado acorde con estos principios, "codo a codo" en los temas en los cuales seguramente tenemos diferencias pero en los que hemos tratado de llegar a una solución abarcativa.

Esto nos lleva a dos temas importantes, uno de ellos es la representatividad, el otro es el diálogo. Como dijimos, este proceso tiende a la individualización, a la individualidad, a decir "hacé la tuya", a buscar soluciones que te sirvan, más allá de que sean soluciones loables. Pero también la sociedad civil tiene determinados espacios de representatividad que hay que manejar en estos organismos. Por eso es que queremos integrar en el Foro Consultivo a las organizaciones más representativas dentro de su rama y dentro de su categoría. En Uruguay, desde el punto de vista sindical eso está bastante claro porque tenemos una sola central, pero en otros países hay dos o tres centrales de modo que hay que buscar esos consensos para que efectivamente quienes integran el organismo sean representativos. De lo contrario pierde sentido porque en definitiva, podemos ser brillantes individualmente pero lo importante es que ese brillo tenga aceptación colectiva: si el proceso tiene un déficit democrático es en ese sentido que la sociedad civil tiene que tener representatividad.

Por otro lado está el tema del diálogo. Desde el movimiento sindical hemos planteado desde hace mucho tiempo, y sobretodo últimamente, la imperiosa necesidad

de un diálogo. Que tenga bases claras: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos uruguayos. A medida que pasa el tiempo ese diálogo se hace más necesario y tiene objetivos lamentablemente más limitados. Antes decía Cecilia (Alemany) que una de las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) era atacar la emergencia social o lo que llamaba la necesidad de reducción de la pobreza. Hoy en día Uruguay está en emergencia social, la región lo está, y si hasta ahora en ese tire y afloje de sectores, de posiciones, de posturas no hemos logrado lo importante, que es brindarle al resto de la ciudadanía y a nosotros mismos una mejor calidad de vida y que sea pareja, democrática y general, creo que tenemos que apostar al diálogo para lograrlo.

En ese sentido el Foro Consultivo ha sido un puntal en el diseño de estrategias de colaboración entre sectores diversos que, en algunos casos hasta podemos tener objetivos antagónicos pero que en ese organismo buscamos limar asperezas y encontrar soluciones. Sin duda esto va a ser importante porque los centros de poder internacionales, a los que se puede poner el nombre que se quiera -G8, G7, *Gno sé cuánto*, o los 3, o los 7-, manejan diferentes tácticas para defender sus intereses y se pasa al bilateralismo cuando las relaciones desiguales son convenientes, por eso es que el planteo de algunos sectores es no negociar con el MERCOSUR sino buscar acuerdos individuales.

Las normas generales de comercio me llevan a plantear dos puntos: uno es la punición del comercio, donde no respetar determinadas normas de comercio hoy lleva a sanciones pecuniarias a las que, en algunos casos, se llega también en las relaciones laborales donde algunos acuerdos firmados implican que el litigio laboral no se dirime en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que es el ámbito natural sino en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ése es un tema que nos va a afectar,

que tenemos que discutir, y que hay que asumir como región. Por otro lado, sin duda el nacimiento del MERCOSUR tenía una concepción mercantil y con el paso del tiempo se ha valorizado como marca, creo que todos nosotros hemos asumido su importancia. Desde la sociedad civil tenemos que empujar a los poderes políticos para que la región se constituya en un bloque, para que el MERCOSUR sea una de las bases del proceso de integración de toda Latinoamérica y que además se haga con participación, con representatividad y dialogando.

Desde el movimiento sindical creemos que éstos son los ejes por los cuales encaminar el proceso de integración.

El punto de vista del cooperativismo

Daniel Betancourt

Representante de CUBECOOP

Considerando la presentación de Juan José Fraschini sobre el carácter del Foro Consultivo, nos referiremos específicamente a la forma en que están participando en el proceso los otros sectores, y particularmente las cooperativas, que participan en forma colectiva en los cuatro países. Explicaremos cómo lo estamos visualizando y cómo nos integramos asumiendo una doble responsabilidad: la que nos compete como actor determinado de la sociedad civil dentro del movimiento cooperativo, y lo que podríamos definir como responsabilidad de carácter global, tratando de afirmar el proceso de integración en función de los intereses generales de la sociedad.

En la formulación e integración regional del MERCOSUR hay que considerar la diferencia entre los procesos de integración regional como parte de una dinámica compleja con múltiples dimensiones y los acuerdos específicos que hicieron los estados en el MERCOSUR, acuerdos con un objetivo determinado y bajo determinadas reglas de juego. Con respecto a los procesos de integración todos los días integramos nuevos aspectos, tratamos de ubicar nuevos actores, nuevas visiones, nuevos puntos de vista. Con respecto al MERCOSUR se ha ido dando un proceso que es dinámico y que supera los mismos acuerdos, porque además es de carácter regional, pero vinculada al mundo, en un proceso histórico que todos sabemos es confuso en una cantidad de aspectos, y muy complejo de abordar.

Los objetivos definidos, fundamentalmente los de comercio para atender el ámbito interno del MERCOSUR,

cumplieron un ciclo a partir del cual se introdujeron otros factores de lo que es hoy el comercio internacional y la globalización en general. La forma en que se procesan los acuerdos estructurales del MERCOSUR ya no alcanzaban en el actual contexto. Irrumpen entonces muchas otras dimensiones en el proceso de integración, haciéndolo más complejo, más rico, más desafiante pero, al mismo tiempo mostrando las debilidades mismas del proceso en el marco de los acuerdos realizados.

En el 94, cuando se toma la resolución de crear el Foro Consultivo, se parte de considerar la importancia de que la sociedad forme parte del proceso de integración.. El impulso y cierta medida la presión para ampliar la participación se debió también a elementos externos. La ue tuvo mucho que ver con la creación de este organismo consultivo como forma de ampliar la participación de la sociedad civil., repitiendo el esquema clásico en el que sólo están representados capital y trabajo, y por otro lado a los consumidores. En el acuerdo figuraban sólo las representaciones de consumidores y se integraron exclusivamente dos asociaciones de consumidores: la de Brasil, muy representativa, y una argentina, ADEL, muy poco representativa. Es a partir de la visión, la propuesta y el acuerdo de los dos sectores fundamentales que integran el Foro -el sector empresarial y el sindical- que se da una apertura en la participación porque ambos sectores entienden la limitación e impulsan un tipo de integración mucho más amplio que le dé, no solo mayor representatividad, sino mayor riqueza a las opiniones de la sociedad civil.

En ese proceso difícil, sujeto a reglamentos rígidos, seguimos. En primer lugar porque hay una serie de reglamentos internacionalizados del MERCOSUR que son rígidos en relación a la forma en que debe trabajarse dentro del Foro. En segundo lugar porque en cada país se

ha comprendido este proceso de distinta forma dentro de las organizaciones representativas de la sociedad civil, que aceptan o no la forma en que se debe procesar la discusión.

Entonces, es un proceso difícil, muy dinámico, muy rico el que estamos haciendo. No quiero omitir otro elemento de consideración desde el punto de vista formal, que es el conocimiento y el reconocimiento dentro de los actores institucionales del MERCOSUR, de los actores de la sociedad civil. Porque todo esto genera el clima y la cultura de trabajar juntos, respetando la diversidad pero buscando, aunque sea muy trabajoso, llegar a puntos de vista comunes. Y esto constituye la única base para pasar de las políticas de confrontación a las de generación constructiva de alternativas y creo que nos lo debemos no solamente como estados nacionales sino, como sociedades en el marco regional.

Enfrentamos situaciones o desafíos que muchas veces han generado límites al proceso. Algunos límites son de carácter estructural y dificultan que los acuerdos entre los estados se internalicen dentro de cada uno de los países. Se requiere cambio de las leyes, y en algunos casos hasta cambios Constitucionales, para tomar como tratados los acuerdos que los gobiernos o los parlamentos están dispuestos a hacer. Esto es un proceso que no se consigue en diez, quince años solamente, necesitamos un proceso histórico, y dentro de él la participación de la sociedad civil en un espacio formal de participación. Es algo que debemos valorar mucho más, porque aunque estamos acostumbrados a medir los resultados en días, semanas o años, en realidad se trata de procesos históricos.

En cuanto al movimiento cooperativo en particular, cuando tuvimos la feliz oportunidad de integrarnos lo

hicimos porque ya veníamos con una experiencia y una tradición dentro de los movimientos cooperativos, dentro y fuera de la región. Tenemos organismos de larga data, de carácter mundial y latinoamericano, que nos han permitido seguir trabajando juntos por ramas o sectores de actividad y, desde el punto de vista gremial, tener opiniones en común. Aún en períodos de quiebre institucional dentro de los países, los movimientos cooperativos tanto en América Latina como específicamente en la región, siguieron vinculados y eso tiene que ver con sus valores, sus principios, su naturaleza, su tradición histórica. Sabíamos que para cumplir con objetivos que van mucho más allá de lo económico o del servicio a los socios de las cooperativas, debíamos romper la sectorialización, para participar en la construcción de mayor equidad, de mayor justicia, de mayor oportunidad.

En los procesos de integración regional nosotros previmos, ya en los años 80, que había fenómenos que nos iban a tocar fuertemente y que exigían trabajar mucho más vinculados a estos procesos de creación de bloques regionales. Desde el punto de vista estructural, los acuerdos de los estados suponían políticas que para nosotros eran muy agresivas, las políticas de reestructuras del Estado, de ajuste fiscal, de privatizaciones. Eran políticas agresivas para las formas tradicionales de trabajo que teníamos y nos llevaban a la necesidad de abrirnos mucho más al mundo, a trabajar mucho más integrados y utilizar todos los espacios que existían para defendernos y para aprovechar las oportunidades que se generaban.

En todos los procesos asociativos y cooperativos aparecen tres tipos de estigmas: somos ineficientes empresarialmente, vivimos de la subvención de los estados y somos herramientas de uso partidario. Los tres están bastante afirmados dentro del sistema político uruguayo.

Es por ello que nuestra estrategias de trabajo se basa en dos conceptos claves: la independencia de los estados y la autonomía de los sectores políticos. En el proceso del MERCOSUR y en particular en el Foro Consultivo valoramos la posibilidad de asociación estratégica con otros actores en torno al quehacer con las sociedades, sean cámaras empresariales o sindicatos, ONG u organizaciones de consumidores, como para poder seguir trabajando en conjunto.

Como conclusión podemos decir que la especificidad de la materia nos llevó a impulsar, una reunión especializada sobre Cooperativas en el organigrama institucional del MERCOSUR con participación mixta de los organismos relacionados con lo asociativo y lo cooperativo, y las confederaciones nacionales. Desde ahí estamos trabajando con otra óptica las problemáticas internas.

La "integración regional" como "marco"

Lilian Celiberti

Vice Presidenta de ANONG

Quiero en primer lugar agradecer a los integrantes del Foro Consultivo del MERCOSUR su participación en las jornadas de ANONG y sus aportes en esta mesa. Las instancias de participación ciudadana que articula a diferentes actores de la sociedad uruguaya es un elemento fundamental de la democracia y es en tal sentido, que valoramos nuestra participación en el Foro Consultivo del MERCOSUR y las intensificación de los debates acerca del proceso de integración regional.

En esta instancia nos propusimos discutir ¿qué pasa con el MERCOSUR ? Una pregunta nada retórica para cualquier ciudadano/a uruguayo/a considerando las diferentes visiones existentes en el momento actual acerca del proceso de integración y las metas definidas para el MERCOSUR. Para algunos el MERCOSUR es una estrategia fallida, la que se le adjudica la responsabilidad de la situación económica actual del país, mientras que otros actores creen que en realidad Uruguay nunca tuvo una estrategia clara hacia el MERCOSUR.

Todos sabemos que los proyectos de integración regional se enmarcan en la globalización económica, liberalización comercial y desregulación financiera. Para el caso del MERCOSUR surge casi desde el inicio la búsqueda de niveles más profundos de integración y sin duda es ésta perspectiva la que nos convoca a participar en el proceso, acompañando y monitoreando los acuerdos y el desarrollo del proceso, pero también buscando incidir en sus agendas desde los diferentes espacios de la sociedad civil.

Señala Gerardo Caetano, que en forma paralela al desarrollo de los diferentes procesos mas formalizados e institucionalizados de la integración regional en curso, las organizaciones y redes de la sociedad civil también se han multiplicado y tienen una creciente presencia y protagonismo, no solamente en el ámbito local y nacional sino también en la escena regional e internacional. En función de ello, las prácticas e identidades de estos actores han sufrido modificaciones de importancia, al tiempo que ha aumentado su preocupación por la falta de participación institucional en la toma de decisiones de los procesos de integración y por la ausencia de una suficiente dimensión social en dichos procesos. (G. Caetano 2001).¹

El MERCOSUR institucional, sus reuniones, estructura, conflictos , negociaciones son un campo específico seguido por un conjunto limitado de actores involucrados, sin embargo como expresa Jellín, el Mercosur comienza a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades- diálogos, intercambios, encuentros y conflictos- entre diversos actores y agentes sociales. (Jellín 2000, p 260)

Ese "marco" habilita numerosos intercambios establece una rica gama de producciones y análisis y hace que las mismas temáticas adquieran un carácter regional mas allá de su posible inserción institucional. Es más, se podría decir que la atribución de sentido sobre la integración misma para algunos actores sociales, va mucho mas allá de las dinámicas concretas y la información de lo que sucede en el Mercosur institucional.

Más allá del valor específico que cada uno/a asigna al

1 Gerardo Caetano Identidades y sociedad civil en el Mercosur, sindicatos, empresarios, cooperativas y ong. FESUR- CLAHE 2001

FCES, existe una visión compartida de que el proceso MERCOSUR tiene serios déficits —sociales, democráticos, de representatividad— ante los cuales los actores sociales no hemos sido capaces de incidir con fuerza. Esto no se vincula exclusivamente a la habilitación de participar en alguna instancia del proceso y más concretamente a la presencia de actores diversos en el FCES, sino en relación a los debates sustantivos respecto al rumbo general del proceso de integración y las opciones políticas y económicas de los países involucrados. Sin embargo, hay señales de que los actores sociales están buscando el diálogo para empezar a discutir las preguntas clave de qué tipo de integración se quiere y cómo pueden incidir para que se logre.

El aspecto central no es solo la participación de diferentes actores en los espacios institucionales del Mercosur y sus representatividades (siempre complejas y contradictorias), sino qué temáticas, qué debates, estos actores/as aportan, en relación a los aspectos sustantivos de la integración.

En Uruguay, señala Andres Scagliola², *"como en los otros países del MERCOSUR encontramos- con variaciones según la arena política de la que se trate- una sociedad civil relativamente débil, tributaria de una matriz histórica fuertemente "estado-céntrica" que le reserva a los actores sociales un papel subordinado.*

El principal desafío para los actores sociales es entonces cómo generar espacios de participación en relación a la toma de decisiones y cómo ampliar sustantivamente la agenda de debate sobre la integración incorporando los derechos sociales, económicos y culturales.

2 Adres Scagliola Politólogo. Investigador del Centro Loa Americano de Ecología Social (CLAES). "Actores olvidados en la integración" Documento de debate para el Foro Uruguayo en desarrollo sustentable. CLAES-FESUR. 2001

Este sigue siendo un desafío para la Asociación Nacional de ONG (ANONG) de Uruguay, única representación en el FCES de las ONG. Las agendas llevadas al espacio público por las ONG a nivel nacional o regional, no han encontrado una forma de ingreso en la agenda institucional del MERCOSUR y en parte es una responsabilidad nuestra.

Las ONG somos un universo plural, heterogéneo. En la ANONG hay organizaciones que trabajan en el control ciudadano de las instancias de integración, en el control ciudadano de las políticas de los organismos multilaterales o en el monitoreo de políticas públicas, pero también en la promoción social o mas involucradas con las agendas sociales en concreto como las organizaciones que trabajan con los derechos de infancia y juventud en el Uruguay de hoy o las organizaciones ambientalistas y de mujeres.

Estos contenidos aparecen fragmentados, y su articulación es uno de los desafíos que tenemos planteados. ¿Cómo se vinculan las propuestas de integración regional con los derechos de niños y adolescentes , las mujeres u otros sectores de la población? ¿ Cuáles son los proyectos que como país o como sociedades estamos dispuestos a impulsar?

En un contexto de ajuste estructural, precarización del empleo, creciente fragmentación y debilitamiento de los derechos ciudadanos, nuestra acción como ONG se ha tornado mucho mas defensiva: garantizar, en algunos casos, la calidad de ciertos servicios sociales por la vía de ejecutar programas estatales, producir propuestas para áreas específicas y mantener cierto nivel de incidencia en la denuncia pública de los efectos de las políticas de ajuste, pero tenemos una voz aún muy débil cuando se trata de formular propuestas o intervenir en algunos debates centrales como la reforma del estado o la política económica

y comercial del país. La necesidad de "promover un debate sobre la agenda pública desde los propios actores sociales parece un punto bastante claro de las urgencias actuales. ¿Pero cuales son estas iniciativas? ¿Cómo colocar en el debate las opciones de desarrollo que articulen derechos sociales, económicos, culturales y ambientales?

"Hoy prevalece una visión economicista del desarrollo que no parece poder hacerse cargo de las inequidades propias del mismo, una vez que el modelo cepalino fracasó en su apuesta a un desarrollo económico que, a partir de ciertos niveles comenzaría a evidenciar sus frutos de equidad cuando los beneficios del mismo chorrearan hacia los sectores más vulnerable. Quien se hará cargo hoy de las inequidades de un modelo de desarrollo sin valores sustantivos y cuyo futuro está puesto en manos del mercado? Fernando Caldeón y Alicia Szmukler ³

La búsqueda de nuevos modelos de Desarrollo es inseparable del debate y de la creación de condiciones para nuevos acuerdos de convivencia ciudadana.

El funcionamiento del mercado, del Estado, de la vida de la sociedad civil y del conjunto de nuestras relaciones sociales está fundado en pautas culturales, supuestos normativos y éticos que hoy muestran una fractura muy profunda. Estas fracturas en parte obedecen a las incertidumbres provocadas por las profundas transformaciones sociales que han acompañado los modelos de "desarrollo" de las últimas décadas y en parte también a la complejidad del mundo actual y sus desafíos.

En la misma medida de que, como expresa Beck; "las pautas colectivas de vida, progreso y controlabilidad, pleno empleo y explotación de la naturaleza típicas de la

3 "Aspectos culturales de las migraciones en el MERCOSUR"

primera modernidad han quedado socavadas por cinco procesos interrelacionados: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales)". El auténtico reto teórico y político, "es el hecho de que la sociedad debe responder simultáneamente a todos estos desafíos". (Beck 2002, p 2).

Para asumir ese reto, son necesarias muchas transformaciones político culturales y una nueva relación entre gobernantes y sociedad civil.

¿Qué acciones, qué iniciativas, son necesarias para fortalecer la presencia ciudadana en los debates sobre integración?

Intentar responder esta interrogante nos lleva a considerar diferentes planos y niveles.

Por una parte, el propio proceso de globalización económica y las iniciativas gubernamentales de inserción en el sistema mundial de comercio con todos los efectos en relación a las políticas sociales nacionales, plantean nuevos desafíos, que conllevan una necesaria redefinición de las agendas y estrategias de los movimientos sociales. El impacto de la recesión económica en la capacidad de convocatoria y movilización de los movimientos, el arraigo del modelo de modernización neoliberal, la reforma estatal y el consiguiente replanteo del relacionamiento entre el estado y la ciudadanía, las posibilidades de incidir en el proceso de integración regional, la transnacionalización de las luchas sociales son algunos de los ejes de este debate. En este contexto, una estrategia de articulación intersocial, que va más allá de expresiones generales de solidaridad o de acciones conjuntas puntuales, parecería ofrecer la posibilidad de dar sustancia a los nuevos espacios de interlocución e incidencia que se han abierto para la llamada "sociedad civil" en los sistemas políticos nacional y regional.

Parece cada vez más necesario colocar en el centro del debate democrático la vigencia o no del Mercosur, las posibles orientaciones sobre las políticas de integración y su vinculación con otras iniciativas de libre comercio como el ALCA.. El contexto regional actual, puede ser también una "oportunidad" para tender puentes entre diferentes actores y abrir el debate sobre modelos de integración y la agenda regional a encarar

Pero hablar de participación nos remite a una serie de preguntas cruciales en el momento actual: ¿Cómo hacer para renovar el derecho a participar plenamente en un contexto de desregulación y deshilachamiento de la sociedad laboral?

¿ Qué papel tienen los actores sociales en este contexto de desregulación y debilitamiento de los derechos colectivos? ¿Qué propuestas de gobierno pueden dejar abierta las puertas a la creación de nuevas formas de sociabilidad y de producción?

Una de los mayores impactos del pensamiento neoliberal es el afianzamiento de la noción de que nada puede hacer el estado nacional para contrarrestar el avance del capital global pero sobretudo que nada debe hacer. Sin embargo como dice Gerónimo de Sierra⁴ :

"En todo caso las luchas sociales y políticas -en la región- que buscan ampliar los derechos, difícilmente lograrán en esta etapa histórica hacerlos duraderos sin políticas gubernamentales que superen la visión tradicional de nuestros estados-naciones y encaminen políticas de desarrollo más independientes del capital financiero internacional y los países centrales.(...) De todos modos si este camino de desarrollo más autónomo y a través de

4 Gerónimo de Sierra sociólogo coordinador del Grupo de trabajo MERCOSUR de CLACSO.

la(s) integración(nes) subregional(les) no es ensayado, difícilmente las luchas populares y de los sectores empresariales nacionales tendrán mejores oportunidades de éxito" Gerónimo de Sierra.

Una estrategia de articulación social, que va más allá de expresiones generales de solidaridad o de acciones conjuntas puntuales, parecería ofrecer la posibilidad de sumar fuerzas y recursos, y tratar de dar sustancia a los nuevos espacios de interlocución e incidencia que se han abierto para la llamada "sociedad civil" en los sistemas políticos nacional y regional. Ello supone por un lado, superar la segmentación, resultado no sólo de la creciente especialización de muchas organizaciones sino también de la continuada sectorialización de las políticas públicas de parte del estado.

Todo proceso de incidencia y de ejercicio activo de ciudadanía supone articular demandas y dar voz a las múltiples agendas para participar activamente en una práctica conflictiva vinculada al poder que expresa las luchas acerca de *quiénes, podrán decir qué en el proceso de definir cuales son los problemas comunes y cómo serán abordados* (van Gunsteren 1978). Las ciudadanías como los derechos están siempre en proceso de construcción y de cambio. La construcción de agendas es un proceso de debate que pone en juego el rol de las organizaciones y sus vínculos con el proceso social y un amplio entramado de actores para la construcción de políticas en el estado y la sociedad. En tal sentido el cómo se relacionen las ONG con el movimiento social, que es diverso y complejo, como con los organismos del Estado, como del mercado, les permitirá posicionarse ante un contexto de vieja cultura política nacional, donde nuevos actores tienen dificultades de incidir en los procesos que se están desarrollando.

Análisis de las negociaciones externas del Mercosur

**Visiones
desde la
sociedad
civil**

Implicancias de las negociaciones MERCOSUR – UE

Una visión desde la sociedad civil¹

Cecilia Alemany

Una primera señal positiva es que desde diversos enfoques de las negociaciones y desde diversas organizaciones de la Sociedad Civil/SC llegamos a identificaciones comunes de necesidades como forma de canalizar la participación ciudadana en las negociaciones. En este sentido, quisiera reconocer los puntos en común que el auditorio va a encontrar en las recomendaciones del proyecto que voy a detallar a continuación con alguno de los puntos que planteaba Alma Espino como conclusiones del trabajo que han venido realizando en otras organizaciones.

Antes de entrar en los detalles de las negociaciones en sí mismas entre el MERCOSUR y la Unión Europea quería compartir con ustedes una información que solo intenta cristalizar algunos de los procesos de integración ya existentes en América Latina/AL.

La fuente de todas estas gráficas es una publicación de la Comisión Europea del año 2000 que se llama: "La UE en AL y el Caribe" y se presenta en formato de fichas breves y concisas... tomo nota de esto y se los muestro porque quizás sea un formato que podrían en algún momento utilizar nuestros gobiernos y cancillerías para difundir la información y lo que se negocia: corto, visual, con colores, una ficha que cualquier persona en 5 minutos puede entender y leer.

Desde el Uruguay, solemos estar centrados en el MERCOSUR por supuesto porque es el que nos engloba directamente con nuestros vecinos y con algunos países asociados entre ellos Bolivia y Chile, y con negociaciones para crear una zona de libre comercio/ZLC con México y con la Comunidad Andina/CAN, con la cuál se están consolidando ya los panoramas de negociación y para fines de este año 2002 se pretenden tener resultados concretos.

Esto significa que ni bien se apruebe en todas la partes del MERCOSUR vamos a tener quizás para el año que viene una ZLC que abarca a toda América del Sur. Como se puede apreciar en la figura 1, hay más de un proceso en andamiento y muchas veces estos procesos están cruzados entre sí.

Figura 1: Procesos de Integración en AL y el Caribe

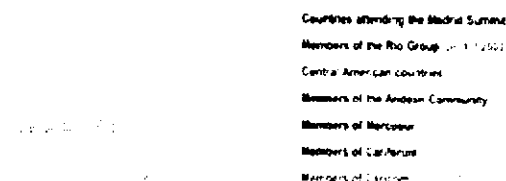
Sabemos que una zona de libre comercio quiere decir que todos los bienes y servicios realmente circulen pero se eliminarían cierto número de barreras con excepción de los llamados productos sensibles, que cada país identifica como aquellos que quiere proteger de la producción de los demás con los que se asocia.

Este panorama muchas veces olvida, porque como ciudadanos estamos mas enfocados en la "crisis social nacional", pero los gobiernos siguen negociando y a pesar de la recesiones que afectan a todos los sectores empresariales de los países, estos procesos no se frustran a medida que, paso a paso, se van ratificando. Los países son espacios de comercio que quedan abiertos con sus beneficios y sus riesgos. En el caso de que se consolide la zona de libre comercio del MERCOSUR con la Comunidad

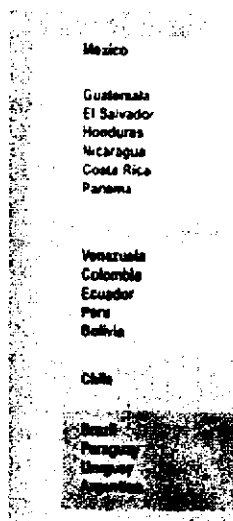
Andina, sería un gran éxito de Brasil que lo viene promulgando hace tiempo, en el Área de Libre Comercio de Sudamérica/ALCSA en oposición al Área de Libre Comercio de las Américas/ALCA.

Figura 1

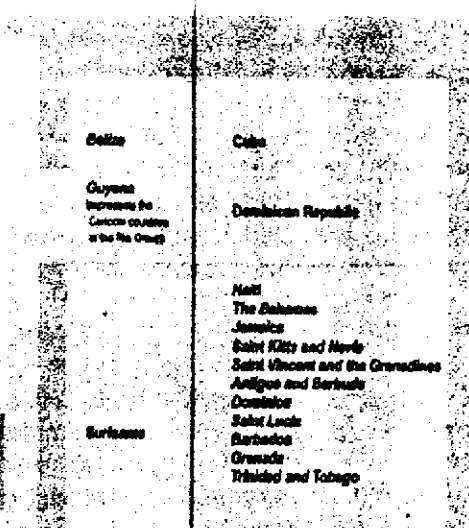
El Tratado de Libre Comercio en el grupo de países latinoamericanos y del Caribe



Latin America: (geographic)



Caribbean: (geographic)



La ZLC con la CAN, está en el horizonte cercano y de negociación, claro quizás no está en las noticias, no está en la preocupación de cada día de cada sector social. Pero es un hecho y está muy avanzado y con sus consecuencias.

Dentro del panorama general observamos todo el recuadro que abarca a todos los países de AL: son aquellos países que participan en las cumbres Eurolatinoamericanas en especial en la pasada Cumbre de Madrid. Luego tenemos los distintos grupos que encontramos dentro de AL, ya sea el grupo de Río incluyendo a los países de Centroamérica y el Caribe. Hay varios procesos como el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM que son procesos de integración que están funcionando en AL dentro del ámbito de ALADI de los cuáles no necesariamente tenemos información día a día.

Igualmente estamos más enterados de lo que pasa en el NAFTA, Canadá, E.E.U.U. y México y de lo que sucede en la UE porque quizás la historia, quizás los siglos, o quizás nuestro origen, nos lleven a esta visión más eurocentrista que latinoamericanista. Haciendo esta salvedad y reconociendo que con cada uno de estos países la UE tiene relaciones históricas de origen y actuales de comercio y cooperación tanto en lo político como en lo económico quisiera compartir algunas apreciaciones sobre las negociaciones MERCOSUR, UE

Estamos trabajando en este tema en el seno del Centro Latinoamericano de Economía Humana/CLAEH pero más ampliamente en una red Latinoamericana que es la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción/ALOP. En ese ámbito

y en los preparativos para la Cumbre de Madrid preparamos un documento junto con Jorge Balbis sobre la Participación de la SC del MERCOSUR en las negociaciones para un acuerdo inter-regional con la UE. En este documento intentábamos hacer un análisis con una perspectiva desde la SC de organizaciones y con varios puntos en común con lo que planteaba Alma Espino en esta misma mesa.

Nos basamos, entonces, en el entendido de que en la medida que lo que se negocie no tenga un sustento social poco son los resultados positivos de esa negociación en términos de solidez de lo acordado que se pueda tener a mediano y largo plazo.

En el proyecto que estamos trabajando dentro de ALOP con apoyo de la Comisión Europea, y de ONGs europeas, estamos intentando evaluar desde la SC los posibles impactos de este acuerdo o de esta Asociación Biregional, porque son dos regiones que se asocian en una futura y quizás no tan lejana zona de libre comercio entre los cuatro países del MERCOSUR y los de la UE.

Estamos trabajando desde el CLAEH con un grupo de jóvenes investigadores, pero también en Brasil, en Argentina, en Paraguay y en Chile, entre varios centros de investigación. Se está trabajando desde visiones comunes abocadas a encontrar respuestas para esto. Estudiamos el tema, con una premisa básica pro-participativa y en un intento de evaluar las negociaciones desde un punto de vista propio, desde cada país de la región involucrado.

En lo que refiere explícitamente a la negociación, el acuerdo marco entre MERCOSUR y UE se firma en

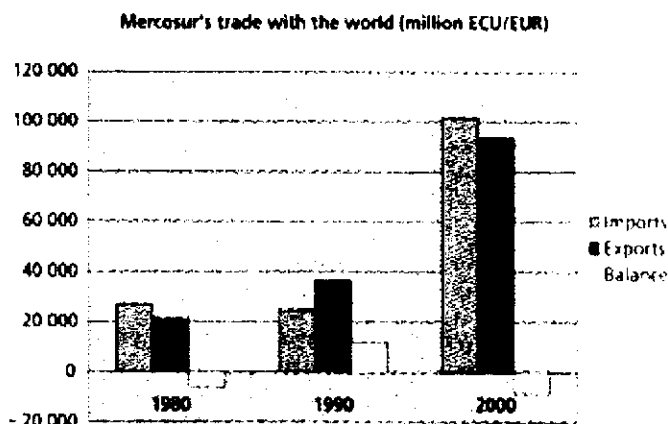
1995, es un acuerdo marco de cooperación y comercio entre los dos bloques. Recién en 1999 se le da vida a este acuerdo y se empiezan a manejar los contenidos para organizar la negociación de tantos países en un tema sensible. Se decidió crear un Comité de Negociaciones Bi-regionales/CNB, que se reúne periódicamente y que está trabajando los temas que no son estrictamente de comercio porque están divididos en tres grupos de trabajo, hay un grupo de trabajo que trata sobre Comercio, otro que trabaja los temas de Diálogo Político, o de Cooperación política, que incluye desde Derechos Humanos, cláusula sociolaboral, cláusula democrática, agenda post 11 de setiembre, cooperación de los parlamentos; y otro grupo de trabajo que estudia y negocia los temas de la Cooperación, económica, social, cultural, educativa, de la salud, tecnológica.

Si bien hablamos de una asociación entre dos regiones que pretenden una zona de libre comercio la concepción que se está teniendo en la integración es mucho mas profunda, que aquella que se está tratando en el ALCA que es comercial.

Mientras que en las negociaciones Mercosur - Unión Europea los componentes de la negociación son exclusivamente comerciales, como vimos se incluyen los temas políticos, culturales y sociales. Se están negociando los tres temas por separado, pero el nudo real de las negociaciones, obviamente y como uruguayos lo sabemos muy bien: está en lo comercial.

Podemos ver algún cuadro con la relación de comercio de las dos regiones que a priori parecen complementarias entre si, pero antes observemos el comercio de Mercosur con resto del Mundo:

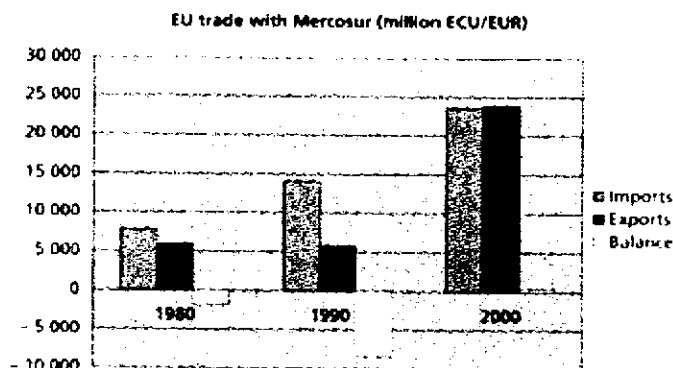
Figura 2: Comercio de Mercosur con el resto del Mundo (2000)



Este cuadro representa el comercio del MERCOSUR con el resto del mundo, en millones de Euros, para el año 2000, tomemos este año como el último horizonte mas positivo en el pasado. En ese año las dos primeras columnas, la primera son las importaciones, y la segunda las exportaciones con el resto del mundo como un todo, son bastante parejas, el saldo negativo para el MERCOSUR no es tan grave como uno se imaginaria.

Con respecto a la UE, como se aprecia en la figura 3, en las columnas de importación y exportación, entre MERCOSUR y U.E que llegan a casi 25000 millones de Euros, son casi idénticas o sea el saldo negativo para MERCOSUR es mínimo, casi no se ve.

Figura 3: Comercio de Mercosur con la UE (2000)



Si observamos mas en detalle los intercambios entre las dos regiones (figuras 4 y 5), vamos a ver lo que importa la UE del MERCOSUR: el 50% de las importaciones de la UE provenientes del MERCOSUR son productos agrícolas. Entonces no sólo es un tema difícil porque es la base de la producción para el Uruguay o Argentina, sino también porque compone la mitad del comercio exterior y como se deduce MERCOSUR, por su parte, es un importador neto de bienes industriales, maquinaria, y servicios.

Figura 4: Exportaciones de la UE al Mercosur (2000)

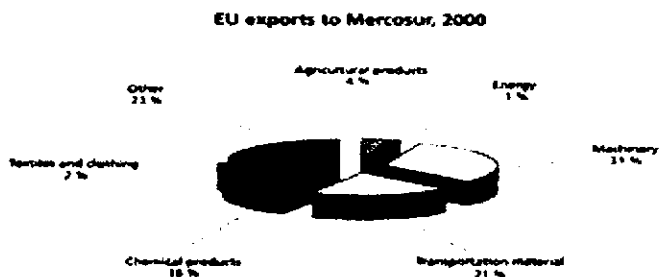
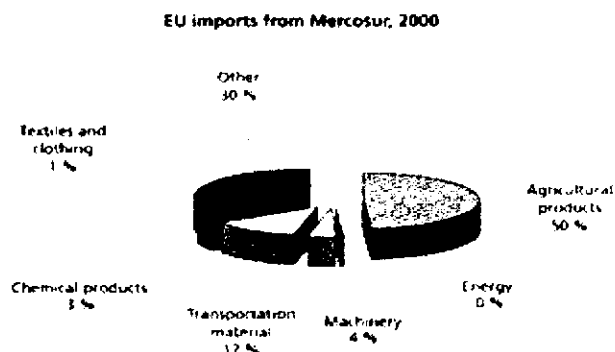


Figura 5: Importaciones de la UE provenientes de Mercosur (2000)



Todos estos datos nos llevan a visualizar que las economías tanto de MERCOSUR como de AL son básicamente complementarias con la de la UE, si bien todos reconocemos que en el tema agrícola hay un gran problema.

Si nos distanciamos de las consecuencias económico y sociales que esto puede tener aparentemente en términos de comercio los bloques son complementarios. Ahora bien la Política Agrícola Común/PAC, que si bien está en cuestionamiento en toda Europa, aún se mantiene y presupone, imponiendo una serie de barreras arancelarias que limitan la entrada de una gran cantidad de productos especialmente los que podría vender el Uruguay.

Sin embargo a pesar de que las negociaciones Mercosur-UE tienen el objetivo de crear una zona de libre comercio, mas de una vez se ha tratado de pasar el tema agrícola al ámbito multilateral.

De esta forma los países de la UE eligen la escena donde negociar ciertos temas, si es en el ámbito bilateral, si en el regional o en el multilateral, y este último es la Organización Mundial del Comercio/OMC. En la OMC los temas agrícolas hasta ahora no se habían tratado, recién en Noviembre del año 2001, en Doha, se empezó a hablar del tema y se puso como fecha Marzo del 2003 para empezar a tratarlo, lo cual significa que va a llevar unos años más. Así como la reforma de la Política Agrícola Común/PAC, también va a llevar unos años más. Esto nos lleva a que si bien los temas se están empezando a hablar, los subsidios aún no están desmantelados, no sólo en la UE sino también en países como EE.UU. y Japón, que son grandes productores, grandes potencias económicas y grandes "protectores" a pesar de que promueven el libre comercio en el resto del mundo.

La solución entre el MERCOSUR y la UE todavía no está sobre la mesa de negociación. En el pasado se hicieron contra propuestas. La UE presentó su propuesta de bienes y servicios y del cronograma de cómo van a seguir las negociaciones de aquí al segundo semestre del año que viene, la sensación que da desde afuera es como si uno fuera al mercado. Uno piensa en su casa qué quiere comprar y qué quiere vender y después va y regatea: esto es lo que ha sucedido si observamos la agenda de las negociaciones MERCOSUR-UE

Durante el año 2001 la U.E realizó una oferta que recibió su contra-oferta por parte del MERCOSUR y ninguno de los 2 consideraron aceptables las cosas que se pedían. Eso llevó a un cierto impasse que se retoma y que se lanza este año 2002 en el mes de julio en la última negociación regional, donde las autoridades de los dos bloques se han puesto de acuerdo en la agenda a seguir hasta el 2003, sin embargo políticamente hay un

escepticismo en cuanto a qué sucederá con el tema agrícola, el MERCOSUR no puede dejar ese tema afuera de las negociaciones, porque significaría hacer una zona de libre comercio a medias y a la vez la UE si desmantela su PAC, no va a ser por una negociación externa sino por peticiones y presiones internas. Hay en este sentido, dos procesos paralelos que tendrán que ir corriendo: las presiones internas de los países que no quieren seguir subsidiando así como la incorporación de los países del Este europeo; y las presiones externas (ámbito multilateral y negociaciones con terceros).

La fecha inicial que se había propuesto para que esta zona de libre comercio empezara a tener lugar era el año 2005. Los negociadores han fijado una nueva meta para el año 2003; pero hay quienes entienden que son horizontes que se alejan y se acercan según los momentos políticos y a los acuerdos a los que se lleguen. En los hechos también entre las negociaciones con la U.E, hay una relación de simultaneidad y de reciprocidad con las negociaciones en el ALCA: todo lo que se negocia en el ALCA a medida que se va acordando, también se negocia en la U.E, porque en definitiva desde el MERCOSUR o desde el Uruguay hay dos posibles escenarios de inserción en el mundo.

A la vez para la UE su relación privilegiada con el MERCOSUR es una forma de frenar el avance comercial de E.E.U.U. en AL y viceversa para E.E.U.U. en su intervención en el ALCA.

Si retomamos lo expuesto, resaltamos varios factores en juego en las negociaciones Mercosur-UE: el factor puramente comercial, el político de posicionamiento de los actores , y el que pocas veces se maneja explícitamente, o sea los destinos sociales o económico-

sociales que puedan tener nuestras sociedades en función de estas concesiones.

Lo que sucede la mayoría de las veces, y eso sería objeto de otro foro, es que cuando nuestros negociadores están negociando, nunca hacen consultas a la sociedad: sobre si preferimos asociarnos al ALCA o a la U.E o a ninguno, o a ambas regiones.

En el acuerdo con la UE está instituido por parte de los Gobiernos el compromiso de consultar a la SC, la Comisión Europea ya llamó dos veces a esta consulta en Bruselas; mientras que el Gobierno Uruguayo y los del MERCOSUR quedaron comprometidos a hacer la consulta a la SC y hasta ahora no lo han hecho, y no se vislumbra tampoco ningún esfuerzo en ese sentido.

En definitiva cuando se negocia no se está consultando a la gente y no se está dando información, sobre el tema negociación MERCOSUR- UE

La sociedad en general, la sociedad civil, lo único que recibe son resultados y no siempre el comunicado oficial es realizado de forma comprensible o para que todos podamos aprender hasta donde eso afecta nuestra actividad cotidiana mas allá de que estemos dedicados a estos temas o no. Cualquier trabajador se vería afectado por estas concesiones que han dado nuestros negociadores por lo tanto abogamos por una concientización de quienes toman las decisiones. Pero solos no lo van a hacer porque tampoco tienen tiempo ya que estamos sub-representados en todos los ámbitos de negociación a los que se enfrenta nuestro país.

La forma de participar desde la SC empieza por la información, por la capacitación para poder participar, y

de alguna forma por la concientización de que estos procesos que a veces parecen públicos o de los gobiernos están poniendo en juego el destino de todos.

En definitiva este déficit de información dígase déficit democrático como ya se habló en esta Jornada es responsabilidad de todos. Para terminar quisiera plantear las propuestas que estamos empezando a desarrollar desde el proyecto en el que estamos trabajando: una de ellos es desarrollar una intensa campaña de difusión, de los objetivos y contenidos de las negociaciones.

Creemos que los gobiernos no lo van a hacer y que en la medida que se están apretando los términos de negociación podría ser en la visión mas optimista a fines del 2003 que se estaría consolidando la zona de libre comercio bi-regional .

Por lo que no hay mucho tiempo para esta campaña de difusión en la cual solamente los actores de la S.C podrían comprometerse a trabajar en ella. Para ello, desde el CLAEH, estamos trabajando en la documentación del posible impacto que esto podría tener.

¹ Presentación del proyecto "Participación de la Sociedad Civil en las Negociaciones Mercosur-UE" promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción/ALOP y Coordinado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana/CLAEH. Por más información ver: <http://www.alop.or.cr>

Prácticas y políticas comerciales desde una perspectiva de género

Alma Espino

Agradezco la invitación a participar en esta mesa, integrada por Cecilia Alemany y Carlos Abín. Mi presentación gira en torno a algunos resultados de un proyecto en el que trabajamos desde mediados del año 2000 hasta fines del 2001. En él trabajaron algunas Organizaciones No Gubernamentales latinoamericanas de Argentina, México, Brasil y Uruguay y la red europea de mujeres WIDE (Women In Development Europa) tratando de analizar los acuerdos realizados por la Unión Europea (UE), el MERCOSUR y México desde el punto de vista de la situación de las mujeres y las relaciones de género. Por Uruguay trabajó concretamente el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo/Uruguay (CIEDUR). Como ustedes saben, analizar desde una perspectiva de género las prácticas y las políticas comerciales es algo bastante nuevo. Es una de las áreas en las cuales las organizaciones de mujeres o la academia no habían trabajado, de manera que es una especie de primera exploración que busca contribuir a la institucionalización de la equidad de género en las relaciones y acuerdos comerciales, en particular los celebrados por la UE. Se busca que esta incorporación permita orientar las negociaciones económicas hacia un desarrollo humano sostenible y equitativo.

Con este objetivo general me voy a referir básicamente a lo que trabajamos con el caso UE-MERCOSUR

sin considerar el caso del Tratado de Libre Comercio UE/ México (TLCUEM). Tenía un sentido de oportunidad el ponerse a trabajar en un acuerdo que se estaba empezando a negociar, es decir que en el momento en que empezamos a trabajar sólo existía un acuerdo marco, no así respecto al TLCUEM que ya estaba avanzando y poniéndose en práctica.

Entendemos importante que, así como hay otras perspectivas para analizar los tratados comerciales –los impactos no comerciales del comercio–, por ejemplo el impacto ambiental o el social, se incorpore también la perspectiva de género. Las relaciones de género tienen que ver con los papeles diferenciados de mujeres y hombres, con sus responsabilidades, necesidades, acceso y control de los recursos también distinto, y su distinta participación en la toma de decisiones.

Los enfoques teóricos predominantes en relación al comercio consideran que su impacto es el mismo para diferentes países, regiones y grupos socioeconómicos diversos, y por lo tanto también dentro de las poblaciones para hombres y mujeres.

Por lo tanto, así como para analizar dichos impactos no se toman en cuenta otras diferencias, tampoco se incorporan las diferencias de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades para el desarrollo social de los individuos de distinto sexo.

La teoría económica sobre el libre comercio ignora que la discriminación contra las mujeres altera incluso los supuestos teóricos mismos, es decir si las mujeres son discriminadas, por ejemplo, en su acceso al crédito y a los medios de producción, es imposible que puedan responder de manera positiva a la creciente competencia, pues carecerán de recursos para eso. Se puede pensar entonces que esto impedirá la eficiencia general.

Los efectos del comercio

Si bien en algunos momentos el comercio parece contribuir al crecimiento de las economías –y, al menos en algunas etapas, traducirse en un círculo virtuoso de crecimiento, disminución de la pobreza, distribución de ingreso– en realidad no lo ha hecho sino que por el contrario, en muchos casos, ha aumentado las desigualdades. Por tanto no es evidente que pueda reducir las desigualdades sociales en general ni las que enfrentan a hombres y mujeres, con clara desventaja para las mujeres.

Tanto por los conocimientos teóricos como por los datos empíricos disponibles conviene restringir de alguna manera esta noción de género a algunas dimensiones más accesibles. Vemos las relaciones de género, por ejemplo, en cómo se ubican hombres y mujeres en el mercado laboral, cuáles son las asimetrías que se presentan en términos de ingresos, en términos de empleo, y en algunas otras esferas que parecen más razonables y más fáciles de estudiar. Esto no significa que estemos abarcando la noción más general y compleja de género que da cuenta de la construcción social de ser mujeres y hombres y de los diferentes papeles asignados a unos y otros según su sexo biológico. Creemos que dichos papeles y conductas son aprendidos y que en consecuencia son modificables a través del tiempo y tienen amplias variaciones tanto al interior de cada una de las culturas, como también entre culturas. Esta es la noción más general aunque, cuando uno baja a tierra y se pone a trabajar con los datos, tiene que restringirse a algunas dimensiones de estos aspectos. No nos referimos a aspectos simbólicos ni a aspectos de discurso, entre otros que podríamos mencionar.

El trabajo que realizamos consistió en lo que

llamamos un análisis de género. El objetivo en este caso eran acuerdos comerciales, prácticas comerciales que a veces se hacen en relación a otros aspectos de la economía.

El objetivo es dar visibilidad a los múltiples papeles de las mujeres en su aporte a la economía, que en gran parte es invisible en las estadísticas, puesto que no es remunerado no es parte del mercado. ¿En qué consiste? Estudia las diferencias en las condiciones, necesidades, grado de participación, acceso a los recursos y al desarrollo, control de bienes, poder de decisión y otros entre hombres y mujeres. Busca dar cuenta de la jerarquía social que se construye a partir de las diferencias atribuidas a los sexos y explicar la apropiación desigual de riqueza, poder político, estatuto y prestigio. El enfoque con el que encaramos este análisis de género en torno a estos acuerdos apuntaba y apunta al logro de la equidad de género. Es decir la equivalencia en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Tomamos como base de consideración las obligaciones contraídas por la UE y el MERCOSUR con sus respectivos estados miembros en la cuarta conferencia mundial de Beijing.

Destaca la relación mutuamente fortalecedora entre desarrollo sostenible e igualdad de género. Destaca la importancia de la resolución sobre género del año 95 y la regulación sobre género del año 98, de la UE, que fusiona el interior del bloque.

Demanda el compromiso por una mayor coherencia y éste es uno de los principios más estimulantes para poder discutir los acuerdos con la UE. Quizás cuando una discute otros acuerdos debe hacerlo desde otra perspectiva pero en principio de coherencia en el sentido de que la UE, en la cooperación para el desarrollo y en otras políticas, sea coherente en términos de los análisis de género y las propuestas de equidad como una cuestión indispensable para un desarrollo equitativo y sostenible.

Dentro de las políticas de la UE hay una serie de medidas vinculadas a la equidad social y a la equidad de género que muchas veces sin embargo no se respetan aunque sean políticas internas de la Unión.

Las preguntas

Como guía del trabajo nos preguntamos cómo beneficiarían estos acuerdos a la equidad de género, tanto para el caso mejicano como para los países del MERCOSUR.

Nos hicimos muchas interrogantes que fuimos contestando con datos y de las cuales tomaré algunas muy generales como para dar una idea de lo que estuvimos buscando y posteriormente, de lo que encontramos. Estas preguntas son :

¿De qué manera las mujeres pueden beneficiarse con las ganancias del comercio en el ámbito de lo cotidiano?

¿Hasta dónde pueden aprovechar las oportunidades si se enfrentan a una competencia creciente, al tiempo que cargan con la responsabilidad del hogar?

¿Hasta qué punto un acuerdo comercial permite mejores opciones en la oferta de productos o cambios en los modelos de consumo que afectan a mujeres que manejan el presupuesto familiar?

¿En qué medida un acuerdo comercial disminuye o agudiza la desigualdad de género existente y cómo afecta las tareas del trabajo con respecto a las tareas reproductivas y a otras relaciones entre hombres y mujeres?

¿Ofrece a las mujeres una posibilidad real de ascender en la escala social y profesional o bien se quedan en el nivel más bajo de la producción, en trabajos



subordinados y de baja calidad?

¿Se ha tomado en cuenta el derecho de participación de las mujeres en el diseño de un acuerdo, en el proceso de tomas de decisiones, a través de consultas por ejemplo?

¿Cuántas mujeres tienen poder de decisión en el ámbito de políticas regionales o nacionales?

¿Qué instrumentos dentro de un acuerdo comercial permiten considerar los derechos de las mujeres?

¿En qué medida un acuerdo comercial considera que las regulaciones de orden cultural y social constituyen barreras para el comercio, que de ser eliminadas podrían producir cambios en la legislación y en políticas sociales imposibles de revertir mediante la acción política de las mujeres?

Con este tipo de preguntas, y con otras desagregadas, el análisis de lo que hasta el momento se estaba negociando entre la UE y el MERCOSUR, nos dio los siguientes productos:

Algunas respuestas.

Consideramos que los objetivos de la cooperación económica entre la UE y el MERCOSUR son: ampliar sus respectivas economías, aumentar la competitividad en el ámbito internacional, fomentar el desarrollo técnico y científico, mejorar las condiciones de vida, facilitar las condiciones para la creación de empleos de calidad. La cooperación económica entre ambos podría convertirse en un instrumento poderoso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo el análisis de los acuerdos ha permitido constatar que no se ha incorporado una perspectiva de género a pesar de los diferentes

compromisos regionales e internacionales contraídos por los gobiernos involucrados.

Más que nada en el caso del TCUEM se puede ver que se han debilitado preocupaciones sociales clave como la necesidad de impulsar la democracia, el diálogo político y el respeto por los derechos humanos, ya que no existen instrumentos ni están previstos los procedimientos para su implementación.

En el caso de los acuerdos con el MERCOSUR, el hecho de estar en procesos de negociación hace que podamos aspirar a que algunos de estos aspectos puedan ser reforzados y puedan efectivizarse. Escasamente estos acuerdos abordan temas sociales o de desarrollo sostenible pese a que el acuerdo marco que define las relaciones globales de comercio y cooperación incluye una cláusula que estipula que la relación se base en el principio de los derechos democráticos y de los derechos humanos fundamentales.

La falta de un compromiso explícito sobre la defensa de los derechos de las mujeres y su empoderamiento. La falta de voluntad política para superar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, creemos que debilita el potencial de los acuerdos analizados para que éstos representen un verdadero instrumento en el logro de un desarrollo sostenible.

Los temas de género no deberían ser obviados si las políticas comerciales quieren lograr un desarrollo sostenible, centrarse en la erradicación de la pobreza y el empoderamiento económico y social de las mujeres, en los sectores más vulnerables.

Como resultado de este análisis desarrollamos algunas recomendaciones que nos parecían más pormenorizadas que otros resultados que derivan de los textos de negociación, de los protocolos de las declaraciones.

Algunas recomendaciones

Creemos que las siguientes recomendaciones deben ser consideradas no sólo en la UE sino también en general y, eventualmente, en el ALCA. Tienen que ver con la necesidad de transparencia, de información, de efectivizar la participación ciudadana; y encontrar los mecanismos para ello.

En ese marco general, así como existe una serie de recomendaciones para el análisis de los impactos ambientales sobre los cuales en particular la UE ha venido trabajando bastante, también es necesario introducir estos aspectos vinculados a la situación de las mujeres y las relaciones de género. Para ello creemos necesario crear análisis de impacto producidos por el incremento del mercado internacional, tanto sobre las estructuras productivas como sobre diferentes aspectos de la vida social. Definir en la región los aspectos que deben ser estudiados abordando los efectos en la organización del tiempo cotidiano de las mujeres entre otros aspectos.

Creemos que los acuerdos y políticas comerciales deben existir en el marco de los derechos en su definición más amplia, económicos, sociales, políticos, civiles, culturales, tal como ha sido acordado en diferentes conferencias y convenios internacionales promovidos por la ONU y la OIT.

Pensamos que debe prevalecer la coherencia de la UE entre sus políticas de igualdad de oportunidades y su política exterior comercial y de cooperación al desarrollo, en la necesidad de dar contenido a las cláusulas democráticas a través del monitoreo de los derechos sociales, culturales y laborales especialmente de las mujeres.

Promover procesos que faciliten la participación de la sociedad civil y la incorporación de sus propuestas

en todas las fases de la negociación, implementación de los acuerdos y su seguimiento.

Garantizar un mecanismo institucional de igualdad de oportunidades para incluir en el organigrama de funcionamiento de las negociaciones. Un mayor acceso a la información para alcanzar una participación real de la sociedad civil en los acuerdos. Tomar en cuenta las asimetrías entre países y entre géneros para evitar profundizar las brechas existentes especialmente en aquellos productos y sectores importantes para la condición de las mujeres.

INDICE

Presentación	5
El "otro" Mercosur y sus desafíos. Retos para la sociedad civil	7
<i>Gerardo Caetano</i>	
Uruguay y la región en el contexto actual: aspectos políticos económicos	21
<i>Constanza Moreira</i>	
Actores Sociales en el Mercosur	
El punto de vista del sector empresarial	37
<i>Juan José Fraschini</i>	
Desafíos de las ONG en el contexto latinoamericano	43
<i>Jorge Balbis</i>	
El punto de vista del movimiento sindical	49
<i>Nelson Fernández</i>	
El punto de vista del cooperativismo	55
<i>Daniel Betancourt</i>	
La "integración regional" como "marco"	61
<i>Lillan Celiberti</i>	

CONSEJO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DEL MERCOSUR

Implicancias de las negociaciones MERCOSUR – UE	71
<i>Cecilia Alemany</i>	
Prácticas y políticas comerciales desde una perspectiva de género	85
<i>Alma Espino</i>	

ANONG

ISAGAN NG KAPALAYAN, NG KALAKARAN
NG KALAKARAN NG KALAKARAN



FESUR