

Actores y sociedad civil en el MERCOSUR

Jorge Grandi
Lincoln Bizzozero

El trabajo tiene como objetivo mostrar el surgimiento de una sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR. Para ello, comienza ubicando los actores en términos de los distintos círculos de influencia en relación con los decisores y negociadores. Esta ubicación posibilita analizar la respuesta estructural de los distintos actores frente a los avances del proceso de integración. Esta respuesta permite una aproximación a la posición de los distintos actores frente al desborde funcional del proceso de integración. Finalmente el trabajo encara el estudio de la respuesta actitudinal de los actores en relación con los temas de la agenda subregional. Es en la posición frente a estos temas que surge el mapa activo de la sociedad civil del MERCOSUR. Este plano que actualmente está en construcción amerita nuevos estudios que permitan visualizar los caminos hacia la consolidación de este espacio de integración subregional.

I. Introducción.

El objetivo de este trabajo consiste en ubicar los actores societales del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) en el marco del proceso y en analizar su posicionamiento frente a los principales temas de debate de la agenda subregional. Con ello se pretende realizar un aporte en dos niveles diferentes. En lo que podría llamarse la construcción cotidiana de los procesos de integración múltiples y simultáneos que se están desarrollando en América Latina, la reflexión atañe al surgimiento de una sociedad civil subregional y su relación con la esfera gubernamental. En el debate internacional sobre el déficit político y social de los procesos de integración, este aporte contribuye a ensanchar la visión sobre esta problemática, y no dejarla confinada a las fronteras europeas.¹

¹ Véase al respecto Jorge Grandi, "Los siete desafíos y los siete déficit de la integración para América Latina", *Síntesis*, N°24, Madrid, enero 1996, "La Integración Regional, Déficit Democrático y Social y Capacidades de Respuesta", en: *Dimensión Social de la Integración Regional*.

Los procesos de integración regional están confrontados, hacia fines de siglo, con la necesidad de procesar determinados debates y transformaciones sociales e institucionales, que posibiliten encauzar los cambios que se produjeron en la esfera política y económica, como consecuencia de la caída del muro de Berlín y del acelerado proceso de globalización. La vinculación con el proceso de globalización, mediante el cual se produce un movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales, ha constituido el supuesto de base de los nuevos regionalismos en los años noventa. Este movimiento ha originado en los distintos procesos subregionales debates ideológicos; posicionamientos y propuestas de los partidos políticos; y la participación de distintos sectores sociales, así como la emergencia de nuevos grupos relacionados con los temas de la agenda actual del sistema internacional.

El Mercado Común del Sur hay que ubicarlo en el contexto de los nuevos regionalismos que se han vinculado con el proceso de globalización buscando un mejor posicionamiento competitivo en el mercado internacional. Durante la etapa de transición (1991-1994) y lo que va de la etapa de consolidación hasta el presente, la controversia sobre los efectos de la globalización en el plano ideológico, de las opciones políticas, de las propuestas partidarias y de la articulación de los actores sociales con la esfera gubernamental y tecno-burocrática, han estado subordinados a los avances registrados en la esfera comercial y económica *lato-sensu*.² Es indudable que esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberalización comercial, en las definiciones arancelarias y para-arancelarias, en las normativas técnicas de los productos y en el diseño de un organigrama institucional de base.³

Las Cumbres Presidenciales de Fortaleza en diciembre de 1996 y de Asunción en julio de 1997, muestran que los avances y la complejidad

² Los avances registrados con esta estrategia resaltan la originalidad del MERCOSUR y plantean la importancia de la agenda pendiente, que como señala Aldo Ferrer son de segunda generación. Véase Aldo Ferrer, Mercosul: Trajetória, Situação Atual e Perspectivas, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº46, enero-marzo 1996. La originalidad del proceso MERCOSUR en sus características está analizado específicamente por Félix Peña en La construcción del MERCOSUR, *Archivos del Presente*, año 2, Nº4, otoño austral 1996.

³ Esta estrategia se persiguió durante todo el período de transición. Véase al respecto las conclusiones del trabajo de Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant-Tabaré Vera, La construcción del MERCOSUR. Diagnóstico y evaluación de lo acordado, *Documento de Trabajo*, Nº15/93, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, 1993. Esas conclusiones fueron reafirmadas en Lincoln Bizzozero-Tabaré Vera, De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR, *Documento de Trabajo*, Nº1/95, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, 1995.

de los temas de la agenda están llevando a la consideración de consolidar y profundizar el proceso de integración.

Ello apareja la necesidad de discutir al interior del bloque determinadas asignaturas pendientes tanto de la esfera político-económica, como institucional, organizativa y socio-política.

Este trabajo está enfocado a una de esas asignaturas pendientes, la participación de los actores en el MERCOSUR, tema que ha tenido tratamiento en estudios con desarrollos parciales, en el análisis del comportamiento y participación de algunos grupos societales, como es el caso de los empresarios y sindicatos, y en la coordinación de la administración pública con distintos actores en la gestión de la política de integración, para posibilitar su fortalecimiento.⁴ La lectura de la participación de los actores parte de su posición (ubicación formal con relación a las instancias decisorias) e incluye su evolución en términos del proceso (desarrollo de actitudes y repercusión en la conformación de un embrión de una sociedad civil del MERCOSUR).

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

Posteriormente se analizará el nivel de interacción y de respuesta de los distintos actores frente a los avances del proceso de integración. Esta exteriorización reactiva tiene en cuenta lo que podría denominarse una manifestación estructural frente al *spill over* del proceso. En esta dirección, se constata que en las etapas cumplidas en el proceso subregional del MERCOSUR se han canalizado demandas de distintos actores societales, de acuerdo a su ubicación estructural, que por otra parte se refleja en la institucionalidad decisora.

El trabajo se referirá en otro apartado a las actitudes de los actores y a los principales temas de debate del proceso de integración. Estas actitudes que van cimentando el proceso, posibilitarán conformar el

⁴ En ese sentido el Programa de CEFIR sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional* ha dado origen a distintos informes por país, donde incorpora en el análisis a los principales actores de la sociedad civil en lo que concierne su interacción sobre aspectos de integración con la administración pública.

mapa activo de los actores del MERCOSUR. Estos temas atraviesan el eje interno/internacional tanto en la esfera política como económica y en determinados aspectos, como los referidos a las prioridades externas, el rol del Estado y su capacidad regulatoria, la seguridad del espacio regional, la profundización y/o ampliación del MERCOSUR, las definiciones institucionales. Las posiciones sobre estos temas definen orientaciones y expectativas diferentes sobre los caminos a recorrer por parte de distintos actores, lo que lleva a que se reconstituyan los mecanismos decisorios en la región, de acuerdo al embrión de sociedad civil que se va gestando con el avance del proceso.

Finalmente se señalarán algunas conclusiones sobre la participación de los actores en el proceso de integración, las posiciones con relación a los temas de la agenda y sus consecuencias en la gestación de una sociedad civil subregional.

II. Posición de los actores en el proceso de integración.

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

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

MERCOSUR, está condicionada por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores.

En el proceso de integración del MERCOSUR podemos categorizar a los actores en tres círculos de influencia, los cuales tienen una representación en el nivel nacional y otra en el nivel subregional. En un primer círculo de influencia, se encuentran a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial y los grupos empresariales.⁵ A nivel subregional, las dirigencias gubernamentales se expresan en las Cumbres Presidenciales y en la institucionalidad MERCOSUR (Consejo Mercado Común, Reuniones de Ministros, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio). La tecno-burocracia negociadora, en cambio, está conformada por los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común, las comisiones, comités y Grupos Ad-Hoc que se conforman en el marco de ese órgano, y los comités técnicos de la Comisión de Comercio.

Las diferencias entre el gobierno y la tecno-burocracia ministerial se expresan en términos institucionales y de definición decisora. Es así que en las tecno-burocracias ministeriales nacionales pueden visualizarse dos niveles en términos decisorios: el núcleo duro que se encuentra representado en los órganos político y ejecutivo del MERCOSUR (Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común), y el que se integra a este círculo en coyunturas o por temas de importancia (agricultura, industria, trabajo, cultura, educación, defensa). Hay entre esos dos niveles intragubernamentales un canal de ingreso-salida que posibilita en ocasiones incluir las tecno-burocracias ministeriales periféricas en el núcleo duro del primer círculo de influencia.

Aun cuando estas tres clases de actores participan en el primer círculo de influencia, hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos y responden de alguna forma a la ciudadanía o bien a las instancias de contralor público, mientras los grupos empresariales tienen como referente intereses particulares que hacen a su especificidad.

⁵ Es adecuado diferenciar las dirigencias gubernamentales de la tecno-burocracia ministerial. Los primeros integran el núcleo duro decisorio, conformado por el Presidente y altos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía, a los cuales se suman en ocasiones otros ministerios que están representados. La tecno-burocracia está formada por negociadores y por equipos técnicos de apoyo de los Ministerios y otras instancias.

Un segundo círculo de influencia de los actores en la toma de decisiones sobre el proceso de integración regional, está constituido por el Parlamento, los partidos políticos, las centrales sindicales, las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios, y las entidades subnacionales, cuando pueden generar iniciativas, provocadas por efectos positivos o negativos del proceso integrador, sobre todo en el caso de las zonas fronterizas.⁶

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

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

Aun cuando estos tres círculos de influencias pueden tener variación en esta tipología, tanto por antecedentes históricos socio-políticos (el eje estructural), como por el hecho de que los actores están en movimiento constante (el eje procesal), resultan orientativos en un primer mapeo a realizar. Así resulta una orientación metodológica manejarse con estos dos ejes de referencia: el que se refiere al nivel de actuación (nacional-

⁶No importa tanto en esta caracterización los mecanismos y el ámbito en que la región genera iniciativas. Al respecto puede tener un reconocimiento constitucional, como es el caso de la nueva Constitución argentina, que autoriza a las provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación, o bien tener un impacto en el marco de organismos nacionales encargados de formular e implementar políticas de integración fronteriza.

subregional) y al grado de influencia (primero al tercer círculo de influencia). Estos tres círculos de influencia también pueden ser ubicados politológicamente en términos de los decisores (gobierno y burocracia), los grupos de interés (cámaras, sindicatos y partidos políticos) y grupos de presión.

En definitiva, tenemos tres momentos en que puede definirse la posición de los actores, dos niveles de actuación de los mismos (en donde indudablemente va a predominar el nivel nacional, ya que todavía tenemos pocas articulaciones institucionales del nivel regional) y distintos círculos de influencia. La relación entre los círculos de influencia, el marco temporal y el nivel de actuación se precisa en el hecho de que si los actores pertenecen al primer círculo se manifestarán en los distintos momentos y niveles, mientras que si pertenecen al tercer círculo tenderán a manifestarse más contemporáneamente, debido a que se ha asentado el proceso y se ha hecho visible el espacio regional para otros agentes de las sociedades nacionales.

La diferencia de niveles ha sido institucionalizada a través de Protocolos y la normativa MERCOSUR en algunos actores, como es el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social.⁷ La necesidad de institucionalizar el nivel regional ha verificado una tendencia creciente, sobre todo a partir de la culminación del período de transición y la aprobación del Protocolo de Ouro Preto.

⁷ Existen distintos casos de asociaciones preexistentes que no han sido refrendadas normativamente. Ese es el caso del Grupo Montevideo, integrado por varias universidades de la subregión, que funciona sobre la base de una institucionalidad universitaria.

Cuadro N°1

Ubicación de los actores según nivel y círculo de influencia

		<i>Círculos de influencia</i>		
		<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
<i>Nivel nacional</i>	Gobierno; tecno-burocracia ministerial; ⁸ grupos empresariales (transnacionales, grupos nacionales)	Parlamento; partidos políticos; Sección Nacional del Foro Consultivo; asociaciones de PyMEs; centrales sindicales; regiones centrales	Org. sociales; medios de comunicación; Fuerzas Armadas; Universidad; colegios profesionales; regiones periféricas	
<i>Nivel regional</i>	Cumbres presidenciales; institucionalidad central MERCOSUR; tecno-burocracia de la integración (SGT, comisiones, comités técnicos, etc.); acuerdos e instancias empresariales (CIM)	Com. Parlamentaria Conjunta; Foro Consultivo Eco. y Social; centrales sindicales en subregión; acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades)	Manifestaciones en el ámbito regional de org. sociales; reuniones regionales de colegios; redes universitarias y académicas de educación	

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

⁸ El ordenamiento por círculos de influencia puede llegar a dar una imagen estática, al estilo fotografía, que no corresponde a la realidad. Ese es el caso con el gobierno y la tecno-burocracia ministerial, donde se manifiestan al menos dos niveles en términos decisivos: el que se encuentra representado en los órganos político y ejecutivo del MERCOSUR (Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común), y el que se integra a este círculo en coyunturas o por temas de importancia (agricultura, industria, trabajo, cultura, educación, defensa). Hay entre esos dos niveles intragubernamentales un canal de ingreso-salida que posibilita incluirlo en el primer círculo de influencia. Por otra parte, el mapa mismo está en movimiento, por el hecho de que los actores pueden ingresar a otro círculo por su componente nacional o por la coyuntura temática. Una muestra estática resulta a veces necesaria, en términos del funcionamiento decisor, de quienes deciden y ejecutan. Véase al respecto, Mónica Hirst, La dimensión política del MERCOSUR: Actores, politización e ideología, *USP Estudos Avançados*, N°27, 1996.

III. Las respuestas de los actores en el *spill over* del proceso.

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

Esta aproximación en el *spill-over* del proceso no es uniforme para los distintos círculos de influencia, como lo muestra el proceso MERCOSUR. Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecno-burocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales. En cambio en el segundo círculo, solamente los parlamentos, estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso. No puede decirse lo mismo de los partidos políticos y las centrales sindicales cuyas manifestaciones externas sin mayor compromiso o defensivas, mostraron la poca prioridad que tuvo el tema en esos actores en los comienzos del proceso.⁹ Finalmente, en lo que se refiere a los actores situados en el tercer círculo de influencia, no encontramos vinculación específica con los inicios del proceso a comienzos de la década. Estos grupos demuestran sin embargo, una participación creciente con el pasaje del MERCOSUR a la etapa de la Unión Aduanera.

La respuesta estructural de los gobiernos se procesó en dos frentes: en la estructura ministerial y en la representación diplomática tradicional. El regionalismo de los años noventa originó la necesidad de una adaptación de la diplomacia, obligada a ingresar en circuitos de nego-

⁹ Esta distancia y escepticismo de estos actores en los inicios del proceso ha sido señalada para el caso de Uruguay en el libro de L. Bizzozero, *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*, (Montevideo: F. Ciencias Sociales, 1993). Para el caso de Argentina y Brasil, se ha señalado la insuficiencia de debates políticos y sociales. Véase el artículo de Mónica Hirst, El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración, *Cuadernos de la CEPAL*, N°46, Santiago de Chile, 1992.

ciación permanente en distintos niveles. Esto llevó a que se buscara apoyar sus desempeños mediante ajustes en el diseño organizativo que tuvieran en cuenta las insuficiencias en temas de economía política, de política regional y de políticas comerciales. Por otra parte, los gobiernos de la región buscaron apoyos diversos mediante acuerdos con instancias académicas y técnicas, para propulsar debates e identificar opciones diferentes sobre los desafíos y temas de la agenda regional.

Las respuestas institucionales que desarrollaron los gobiernos para hacer frente a las demandas propulsadas por los nuevos regionalismos no tuvieron un modelo definido. En Brasil el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con su función de estrategia y coordinador de las posiciones del país;¹⁰ en Argentina se otorgó mayor protagonismo a las cuestiones económicas en las políticas exteriores;¹¹ en Paraguay se creó un Ministerio de Integración y la Subsecretaría de Economía e Integración en el Ministerio de Hacienda;¹² en Uruguay se creó una Comisión Interministerial para el MERCOSUR y una Comisión Sectorial que media entre el ámbito regional y el sectorial en temas de integración regional y más recientemente una reestructura del Ministerio de Relaciones Exteriores definió una Dirección de Integración.¹³ Estas distintas respuestas constituyen por otra parte diferentes modelos de acuerdo a las tradiciones, recursos y posición del país en el sistema internacional, lo cual tiene repercusiones en las negociaciones a nivel intergubernamental.

¹⁰ Véase el "Informe Brasil" del Programa de CEFIR sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, Montevideo, CEFIR, 1995.

¹¹ La ley N°24.190 sancionada el 16/12/92 transformó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en el cual la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales tiene la responsabilidad de ejecutar y contribuir a la formulación de las relaciones económicas internacionales. Por otra parte, al interior de esa Secretaría se creó la Subsecretaría de Integración Económica Americana y en la misma, como órgano técnico activo, la Dirección del MERCOSUR. Véase el Informe Argentina del Programa CEFIR sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, op. cit., Montevideo, CEFIR, 1995.

¹² Los ajustes institucionales en Paraguay revelan la búsqueda de un posicionamiento, más que una lectura estratégica nacional. En ese sentido, el Informe Paraguay señala que el Ministerio de Integración carecía de organigrama y estructura definitivas, cuatro años después de su creación en 1991. Véase el Informe Paraguay del Programa CEFIR sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, op. cit., Montevideo, CEFIR, 1995.

¹³ Lo cual señala una especificidad regional en cuanto a las respuestas estructurales de las dirigencias gubernamentales. Por otra parte, la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC), se creó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, por Decreto 176/991, señalando también el cometido moderador del Presidente en sus relaciones con la sociedad. Véase el Informe Uruguay del Programa CEFIR sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, op. cit.

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

Las tecno-burocracias negociadoras se vieron compelidas a participar en el proceso debido a las definiciones políticas adoptadas. La orientación y características del proceso y el respaldo que le otorgaron los gobiernos, obligaron a las distintas instancias negociadoras de las administraciones nacionales, a adaptar sus mentalidades, los objetivos de la negociación y la metodología de trabajo. En términos del proceso, esta reacción de la burocracia no fue inmediata, por lo que se produjeron interferencias y dificultades en la definición decisoria y en la construcción, cuando comenzaron las negociaciones interestatales.¹⁴ Los problemas organizacionales vinculados a distintas lógicas burocráticas se fueron solucionando con el avance del proceso, lo que ha derivado en que las dificultades actuales se remitan a los diseños organizativos, a la definición de competencias y a las modalidades de la gestión.

Los grupos empresariales participaron desde los inicios del proceso. Sin embargo, hay que diferenciar en el seno del sector empresarial tres grupos diferentes: las empresas transnacionales, el grupo que aglutina al empresariado nacional, y los medianos y pequeños productores. La caracterización diferencial de la respuesta surge a partir de la reacción estructural de los tres grupos. Las empresas transnacionales ya tenían una lógica de funcionamiento transnacional, mientras las medianas y pequeñas empresas están ligadas a los nichos que posibiliten los otros grupos empresariales.

Si bien los tres grupos estuvieron implicados desde los inicios en el proceso, el sector que participó activamente en la definición de los cronogramas y sectores sensibles fue el empresariado nacional, que en algunos casos cuenta con estructura o peso equivalente a las transnacio-

¹⁴ Las diferencias intraburocráticas en las distintas administraciones nacionales provocaron dificultades en la esfera decisoria, así como en la implementación de las decisiones, como en el caso del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB). Un análisis de los distintos puntos de partida de las burocracias en Argentina y Brasil en la aplicación del PICAB, puede verse en Mónica Hirst, *El programa de integración Argentina-Brasil. De la formulación a la implementación, Serie Documentos e Informes de Investigación*, N°17, Buenos Aires, FLACSO, 1988.

nales. Ello ha originado diferencias en cuanto al grado de participación activa del sector empresarial nacional en las instancias decisorias y de negociación, tanto para defender posiciones y sectores sensibles, como para buscar mejorar sus ventajas competitivas.¹⁵

El pasaje a una unión aduanera catapultó el interés de las cámaras empresariales en consolidar su grado de institucionalización, definiendo demandas específicas vinculadas con el pasaje a una nueva etapa del proceso de integración. En esa situación, el Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM) compuesto por la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias de Uruguay (CIU), presentó dos clases de demandas vinculadas con su reconocimiento como actor subregional empresarial.

El Consejo Industrial del MERCOSUR bregó por su institucionalización como principal instrumento para la consolidación de políticas de competitividad industrial en el MERCOSUR y siguió de cerca la definición del Arancel Externo Común, en particular en lo que concierne el tratamiento arancelario de los bienes de capital. Por otra parte, reivindicó una participación más activa en las negociaciones de los cuatro con el resto de ALADI.

El sector empresarial definió otras instancias organizativas tanto a nivel nacional como regional y creó algunas agrupaciones de defensa de sus intereses sectoriales. En Uruguay se creó el Consejo Superior Empresarial, organización de tercer grado que nuclea las distintas Cámaras Empresariales, a través de la cual expresan sus puntos de vista sobre el proceso de integración al gobierno y a la opinión pública. A nivel regional se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR, que está integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Brasileña de la Industria, la Unión Industrial Paraguaya y la Cámara de Industrias del Uruguay. El Grupo Argentina y el Grupo Brasil que se crearon reciente-

¹⁵ Sobre estas diferencias en la propuesta competitiva pueden leerse las notas y entrevistas de la revista *Enfoques Comisión Sectorial para el MERCOSUR*, año 1, N°3, Montevideo, febrero, 1995. Para los casos de Argentina y Brasil se realizaron distintas entrevistas, entre las cuales pueden consultarse: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, O que pensamos os Empresais, año XI, N°45, Río de Janeiro, oct-dic, 1995; *Centro de Economia Internacional*, Los empresarios y el MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, año 5, N°66, Buenos Aires, abril de 1995. Un análisis específico sobre la respuesta estructural del empresariado argentino en los comienzos del proceso de integración puede verse en Mónica Hirst-Gabriel Bezchinsky-Fernando Castellano, A reação do Empresariado Argentino frente a la Formação do MERCOSUR, *Serie Informes y Documentos de Investigación*, N°143 FLACSO, Buenos Aires, 1993.

mente, son manifestaciones de grupos de presión empresarial para defender sus intereses en países vecinos.

En este primer círculo de influencia, las respuestas estructurales no solamente provocaron cambios en cada uno de los actores de referencia, sino que también llevaron a nuevas modalidades de interacción entre los mismos. La dirigencia gubernamental y la burocracia negociadora gestaron otras modalidades de comunicación con el sector privado y en particular empresarial, lo cual ha derivado en que las instancias de consulta y coordinación se diversificaran complejizando los mecanismos decisorios por los diferentes compromisos que se han asumido.

La marcha del proceso y el *spill-over* institucional fueron planteando a los distintos actores del segundo y tercer círculo de influencia la necesidad de responder a situaciones y dar contenido a las instancias del MERCOSUR. En ese sentido, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha facilitado una aproximación de los parlamentarios de los distintos países; las centrales sindicales tuvieron oportunidad de expresarse, sobre todo a partir de la consolidación de cronogramas de los Sub-Grupos de Trabajo; la aprobación del Protocolo de Ouro Preto ha dado lugar a una interacción entre cámaras y centrales sindicales de los países en la solicitud de participación en el Foro Consultivo Económico y Social; el Foro por otra parte ha incitado a que las organizaciones sociales de los distintos países procesen su solicitud de participación institucional.¹⁶

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

¹⁶ La construcción del MERCOSUR político-parlamentario puede leerse en María Clauda Drummond, O MERCOSUR político: A Comissão Parlamentar Conjunta. La construcción del MERCOSUR social puede leerse en Haroldo de Macedo Ribeiro, O Mercosul social. Ambos trabajos fueron publicados por el Núcleo de Assessoramento Técnico da Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração Latino-Americana, *Especial-Dois Anos do Tratado de Assunção*, Brasília, marzo 1993. La participación de las organizaciones sociales para el caso de Uruguay puede consultarse en José María Alonso, La participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración: el caso uruguayo, en: José María Alonso-Luis Stolovich (comp.), *Economía y participación social en el MERCOSUR*, (Montevideo: Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del MERCOSUR, CIEDUR, 1996).

Fuerzas Armadas debieron introducir sus preocupaciones en la agenda regional.

La primera vez que los parlamentarios de la región expresaron su preocupación en acompañar el proceso de integración se manifestó con anterioridad a la ratificación del Tratado de Asunción, en una reunión que se desarrolló en Asunción de Paraguay en mayo de 1991. Durante el período de transición, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) tuvo cuatro reuniones ordinarias en las cuales aprobó algunas recomendaciones relacionadas con puntos sensibles de la agenda del proceso de integración. En ese sentido, puede señalarse, la recomendación 4/92 que sugiere a los gobiernos de los países miembros la incorporación en el Tratado de Asunción de la vigencia de la democracia como salvaguarda específica; la recomendación 1/93 que se refiere a la constitución de un Fondo Común de Compensación para adecuación o reconversión de los sectores sensibles de las economías; la recomendación 1/94 que aconseja la realización en común de las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos que impliquen o afecten a los recursos compartidos; la declaración de los recursos genéticos como patrimonio nacional; y la creación de comités de cuenca de los recursos hídricos compartidos para tutelar la calidad de los mismos.

En el momento actual, los parlamentarios partícipes de la Comisión Parlamentaria Conjunta se ven confrontados a dos desafíos propios de cualquier proceso de integración: el que tiene relación con el desarrollo del órgano (especificidad, atributos y competencias) y el que se refiere a la definición de identidades políticas que superen el ámbito nacional. Si bien ambos aspectos están vinculados, las preguntas que plantean el qué hacer institucional y el cómo definir los ejes de referencia para ubicar las familias políticas derivan de lógicas específicas. La situación de indefinición de la CPC y su ubicación institucional en el Protocolo de Ouro Preto, colaboran para que la función política sea identificada por la opinión pública en el espacio nacional.

Los partidos políticos también han estado limitados en su respuesta estructural por el insuficiente desarrollo que han tenido hasta ahora las redes regionales intrapartidarias. Sin embargo, las afinidades históricas y las evoluciones recientes posibilitan ubicar algunos partidos en líneas de reflexión y acción cercanas frente a los temas de la integración. En ese sentido, la reciente iniciativa de realizar una primera reunión de trabajo entre las dirigencias del Partido Justicialista y los partidos que integran la coalición de gobierno en Brasil, para integrar sus programas

de acción, constituye un paso en la dirección de la conformación de un sistema político subregional.¹⁷

Las pequeñas y medianas empresas han debido modificar su estrategia totalmente, lo cual ha provocado ajustes importantes en la reconversión productiva y tecnológica y en la gestión de sus productos.¹⁸ La necesidad de esos ajustes y la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía regional ha llevado a que se preste especial atención al tema por parte de los gobiernos, organismos técnicos nacionales, organismos internacionales y regionales. En particular los temas recurrentes para los pequeños y medianos empresarios son: el apoyo del Estado, las opciones de reconversión y nichos de mercado, y las estrategias de cooperación interempresarial en la región.¹⁹

Las centrales sindicales vieron facilitada su participación a nivel regional a partir de una iniciativa de la ORIT/CIOSL, que creó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en 1986. Esta Coordinadora no impidió la escasa participación activa de las distintas centrales sindicales nacionales durante los inicios del MERCOSUR, debido a los cuestionamientos del modelo neoliberal. Sin embargo, a partir de 1992-1993, las centrales sindicales pasaron a una fase más activa de debate con los gobiernos, a partir de la percepción de que el proceso de integración genera consecuencias en las políticas de desarro-

¹⁷ También podría decirse, que es un paso en la dirección del MERCOSUR Máximo, según señalara el Embajador argentino en Brasil, Diego Guelar. Esta expresión la utilizó como contraposición al MERCOSUR Mfínimo, cuyo techo está constituido por los acuerdos derivados de la Unión Aduanera. Véase *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°61, del 8 al 14 de junio de 1997. Los partidos que integran la coalición de gobierno en Brasil son: el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el Partido Frente Liberal (PFL) y el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

¹⁸ Los problemas originados por el nuevo escenario en la competitividad pueden leerse en Alicia Castagna, La competitividad de las PYMES manufactureras frente al MERCOSUR: la experiencia en el aglomerado Gran Rosario, en: Iris Laredo (comp.), *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, (Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1995), Vol. II; y F. Gatto-G. Yoguel, Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica, en: B. Kosacoff (comp.), *El desafío de la competitividad*, (CEPAL, Ed. Alianza, 1993).

¹⁹ Sobre el tema de la cooperación empresarial puede leerse: N. Bercovich, *Cooperación empresarial entre Pymes brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Brasil*, (Buenos Aires: CEPAL, Buenos Aires, 1994); G. Yoguel, *Cooperación empresarial entre Pymes brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Argentina*, (Buenos Aires: CEPAL, 1994); C. Ferraro-F. Gatto, *Ruedas de negocios y cooperación empresarial en el MERCOSUR: Análisis y seguimiento de las ruedas de negocios organizadas por el SEBRAE - Rio de Janeiro en Buenos Aires*, (Buenos Aires: CEPAL, 1994); G. Yoguel, *Estrategias de cooperación empresarial de las PYMES argentinas y brasileñas a principios de los noventa, Doc. de Trabajo*, N°70, CEPAL, Buenos Aires, 1996.

llo, en los niveles de empleo, y el surgimiento de nuevas relaciones de trabajo que cuestionan los derechos adquiridos.²⁰

Aun cuanto la respuesta estructural es común a las centrales sindicales de los distintos países, los énfasis y prioridades marcan diferencias. Las diferencias surgen del hecho de las distintas historias políticas e ideológicas de las centrales, de su relación con el sistema político y la sociedad civil y de los recursos de poder de cada país. Las centrales sindicales de Brasil, la CGT, la CUT y Fuerza Sindical le dan prioridad al tema del cumplimiento de la legislación laboral y a la elaboración de la Carta Social; el PIT-CNT de Uruguay demuestra mayor preocupación por el tema migratorio, mientras en Argentina, la CGT coloca el énfasis en los cambios que pueda aparejar la nueva legislación laboral en los derechos sociales.

Las Fuerzas Armadas dejaron de lado su primera reacción de escepticismo frente al proceso e incorporaron la realidad regional post-muro de Berlín y la necesidad de definir los nuevos peligros para la seguridad regional. Esta aproximación regional al tema de la integración se ha verificado a través de la realización de simposios anuales de análisis estratégico y otras medidas que posibilitan continuar con el intercambio y la cooperación en las actividades realizadas por las Fuerzas Armadas. Los simposios comenzaron con el proceso de integración argentino-brasileño con la participación de las Fuerzas Armadas de ambos países. Con posterioridad, con el MERCOSUR se agregaron Uruguay, Paraguay y Chile, que pasó de ser observador a participar como miembro. Argentina y Brasil han concretado líneas específicas de cooperación en el marco de acuerdos presidenciales y han realizado maniobras conjuntas, en algunas de las cuales ha participado Uruguay.²¹ Recientemente, Argentina y Chile también concretaron líneas de cooperación entre las Fuerzas Armadas, que incluyen la realización de maniobras conjuntas.

La transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos e iniciativas de políticas en distintas áreas hacia las circunscripciones territoriales por la posibilidad de reacciones más rápidas y flexibles a los mercados regionales ha provocado una respuesta estructural

²⁰ Tullo Vigevani señala la existencia de tres fases en la relación de los sindicatos con el proceso de integración, correspondiendo la fase activa a la etapa que comenzó en 1992. Véase al respecto, Tullo Vigevani (coord.), *Globalização e regionalização do Mercosul: A Intervenção dos Sindicatos no processo de Integração*, Cuaderno, N°53, CEDEC, San Pablo, 1996.

²¹ Véase al respecto, Lincoln Bizozero, *Una nueva era. Las relaciones argentino-brasileñas*, D+C. *Desarrollo y Cooperación*, N°4, Berlín, DSE, 1996.

de las regiones.²² Por otra parte el surgimiento del territorio como actor se debe en buena medida al hecho de que las regiones económicas incluyen múltiples jurisdicciones políticas que requieren de nuevas formas de colaboración entre Estados nacionales, entidades subnacionales (provincias, instancias estadales, regiones, municipios), y ciudades.

La respuesta de las regiones se verifica en particular en las zonas fronterizas, donde han surgido distintas iniciativas de funcionamiento y de atribución de competencias, las cuales se procesan a través de Comités de Frontera o bien ante organismos nacionales encargados de implementar políticas de integración fronteriza.²³ Uno de los casos en que se ha verificado un crecimiento de las competencias regionales, incorporando aspectos migratorios, ocupación de tierras y ambientales, es el que han realizado la Comisión de Comercio Exterior del Nordeste argentino, que reúne seis provincias argentinas (Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Misiones y Formosa) y el Consejo de Desenvolvimento do Sul, que aglutina los Estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso. Las relaciones entre estos dos nucleamientos regionales han llevado a la creación de un Foro Permanente de Gobernadores y a la reivindicación de mayores niveles de participación en todo lo que concierne la integración regional.

El pasaje a una unión aduanera y la percepción de un territorio sin fronteras ha desencadenado la respuesta estructural de actores en el ámbito subnacional que hasta el momento no habían encontrado su espacio, o tenían una preocupación localizada. La libre circulación de personas no solamente despertó expectativas en los agentes de viajes que plantearon a los gobernantes el reconocimiento del turismo como prioridad económica y política, sino también la preocupación de los jefes de policía de los cuatro países por el posible incremento de delitos.

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

²² Ver al respecto los sugerentes trabajos de Sergio Boisier La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-Empresas", *Estudios Sociales*, N°80, Santiago de Chile, 2º semestre 1994.

²³ Véase una presentación de las posibilidades de desarrollo de las regiones fronterizas en R. Bernal Meza, Papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes, *Integración Latinoamericana*, N°156, INTAL, Buenos Aires, mayo 1990. Un análisis más actualizado del tema puede verse en CEFIR, La Integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Seminario, Montevideo, octubre de 1995.

Al respecto hay que distinguir distintos canales y agentes, entre los cuales ubicamos los colegios profesionales, los agentes culturales, y las instancias educativas, en particular universitarias.²⁴

Los colegios profesionales han mantenido en algunos casos reuniones regionales donde han buscado definir determinados parámetros para la libre circulación de servicios en la región. Las inquietudes de los colegios profesionales provienen de dos frentes: el vinculado con el reconocimiento de títulos académicos y el derivado de la propuesta de liberalización en el marco de la OMC. Aun cuando los reconocimientos de títulos estén circunscriptos al plano académico, las posibles repercusiones y el hecho de que esté planteado como tema de la agenda de comercio internacional la liberalización de servicios, ha llevado a que los colegios hayan incrementado el número de encuentros a nivel regional. Por otra parte, la situación de los colegios en el ámbito nacional no es la misma. En Argentina y Brasil la colegiación es obligatoria, mientras no es así en Paraguay y Uruguay, donde la Agrupación Universitaria ha redactado un proyecto de colegiación que será enviado al Parlamento para su consideración. En Brasil por otra parte, existen diferencias notorias al interior del Estado Federal entre los distintos Estados. Así por ejemplo, los colegios de profesionales de San Pablo exigen determinados requisitos a los portadores de títulos provenientes de otros Estados de Brasil.

Los agentes culturales han tenido recientemente un reconocimiento a sus demandas, al ser aprobado el Protocolo de Integración Cultural, en la reunión que se desarrolló en Fortaleza, en diciembre de 1996. A pesar de que dicho Protocolo contiene solamente principios de acción, la posibilidad de tener un respaldo marco constituye una novedad en la subregión. Los movimientos culturales a nivel subregional se están desarrollando lentamente, pero hay hechos significativos, que muestran nuevas realidades: En ese sentido puede señalarse la inclusión de una sección cultural permanente en el semanario *Gazeta Mercantil Latinoamericana*,²⁵ así como una mayor apertura y desarrollo de temas culturales subregionales en los medios de comunicación de los distintos

²⁴ Sobre todo porque el comercio de servicios educativos tiene anclas constitucionales definidas en la educación primaria y secundaria, aun cuando esta visión se pierde en otras regiones, como las regiones fronterizas.

²⁵ Además de contar con una sección cultural, informa sobre los principales eventos que se producen en los distintos países del Mercosur, en sus distintas expresiones. El semanario se reproduce en los distintos países del Mercosur a través de los siguientes medios de comunicación: *El Observador* de Uruguay, *Gazeta Mercantil* de Brasil, *El Día* de Paraguay, *el Chubut* de Argentina.

países del MERCOSUR.²⁶ Otros hechos significativos son la realización del primer largometraje MERCOSUR Luna de octubre que se estrenará en el festival de Gramado,²⁷ la participación de películas subregionales en los festivales de la zona y el desarrollo de instancias como es el caso de los institutos culturales de las Embajadas de Brasil en los países del MERCOSUR.

La universidad se ha incorporado más activamente en el proceso de integración regional y ha incrementado su participación en el marco del MERCOSUR. Ya desde los inicios del MERCOSUR algunas universidades suscribieron un Acta de Intención Fundacional, donde crearon la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Esta Asociación conformada por doce universidades con carácter de miembros plenos cinco argentinas, cinco brasileñas, una paraguaya y otra uruguaya, la Universidad de la República, que asegura la Secretaría Ejecutiva fue creada con apoyo internacional. Sin embargo, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo no circunscribe el espacio regional del MERCOSUR y agrupa solamente una parte del espectro académico universitario.

Por otra parte, el denominado MERCOSUR educativo, vinculado con las decisiones tomadas por los Ministros de Educación, creó una propia lógica de acción, que a su vez provocó reacciones en distintos actores, entre ellos la universidad. La universidad ha apoyado las demandas de reconocimiento de diploma a los efectos de la docencia y la continuidad de estudios de posgrado. En esa dirección se han aprobado dos protocolos de reconocimiento de diploma a los efectos de la continuidad de estudios de especialización y de ejercicio de la docencia en otros países de la subregión.

La perspectiva de un espacio ampliado ha llevado a que las universidades del MERCOSUR se aproximen a los efectos de conseguir fondos internacionales para mejorar la gestión, los mecanismos de evaluación, el aprovechamiento de recursos humanos y la relación con el sector productivo a nivel regional.

²⁶ Los medios de comunicación reproducen el divorcio entre la cultura y el MERCOSUR. Sin embargo, es paliado en parte con la incorporación cada vez mayor de la cultura subregional y de información sobre el MERCOSUR con contenido cultural. En ese sentido, el periódico *El País* ha incorporado una página semanal permanente sobre el MERCOSUR, que ha incluido temas educativos y culturales. Otros periódicos que en ocasiones han hecho referencias a la cultura en la subregión y/o a las industrias y bienes culturales son el *Folha* de San Pablo, *Clarín* y *La Nación* de Argentina y el semanario *El Economista* de Argentina, entre otros.

²⁷ El largometraje es producido por el argentino Carlos Piwowarski, dirigido por el brasileño Henrique de Freitas Lima, sobre un texto del uruguayo Mario Arregui. Véase *Gazeta Mercantil*, año 2, N°67.

La diversificación y complejidad del proceso se constata en la aparición de otras manifestaciones a nivel regional, que tienen relación con el espacio territorial, el ambiente, el consumidor y el ciudadano. En ese sentido, se ha verificado un acortamiento en los tiempos entre el momento que surge el actor a nivel regional y la consecuencia de su aparición. Algunos ejemplos son claros en esta aceleración en la conformación de redes subregionales y sobre todo en las consecuencias que tienen, que a su vez representan nuevos estímulos al proceso. En esta dirección puede ubicarse un proyecto de relevamiento de legislación ambiental en relación con los procesos de integración de la región y un proyecto de bases para la armonización de exigencias ambientales presentados por las ONGs de los cuatro países; la realización de la primera reunión de asociaciones privadas de defensa al consumidor de los cuatro países, en que se plantea la disposición a incorporar las directrices del código brasileño de defensa al consumidor, por tratarse del más avanzado en la región; la propuesta por parte de la reunión de magistrados de la región de concretar un tribunal supranacional que entienda de conflictos comerciales, aduaneros, diplomáticos y tributarios; la conformación de las Mercociudades a partir de la reunión de intendentes y la realización del Encuentro de Pequeñas y Medianas Empresas de las Mercociudades.²⁸

En esta sección identificamos las respuestas de los actores en su carácter de agentes sociales cumpliendo un rol específico con funciones determinadas. Ello nos posibilitó visualizar un mapa estructural de los actores, con sus respectivas respuestas desde sus círculos de influencia. Aun cuando esta aproximación es apropiada en términos de la comprensión de las etapas del proceso, de las respuestas de los actores y de su posición estructural, no permite visualizar los contenidos de la construcción del MERCOSUR, vinculado a los temas políticos en debate y las actitudes que tienen los actores. Es a ello que nos consagraremos en la próxima sección.

²⁸ Estos distintos eventos y acontecimientos han sido señalados por la prensa de la región. Al respecto pueden consultarse los siguientes periódicos: *Búsqueda* del 31/8/95 con relación a los proyectos ambientales; *O Estado de San Pablo* en lo que concierne la primera reunión de las Asociaciones Privadas de defensa al consumidor; *El País*, *Clarín*, *El Observador* y *La Nación*, para el tema de los magistrados y *Gazeta Mercantil* y *El País* del 6/9/96 en lo que concierne la conformación de las Mercociudades. Hay que hacer notar que la posición de los magistrados ya tuvo respuesta en el V Encuentro de Cortes Supremas que se realizó el 19/9/96 en Ouro Preto.

IV. Los actores frente a los temas de la agenda subregional.

Esta sección está consagrada al análisis de las actitudes de los actores y a los temas que originan controversias entre los países de la subregión y al interior de cada uno de ellos entre los actores. Para ordenar el debate, se cataloga primero a las actitudes favorables o desfavorables al MERCOSUR, para luego ubicar los temas en debate y la disposición específica de los actores.²⁹

Las élites de los cuatro países tienen una visión positiva sobre la integración en general y sobre el MERCOSUR en particular. Por otra parte, las élites convergen también en considerar las relaciones con los países de América Latina como una prioridad importante en la política exterior. Esta serie de convergencias, como señalan algunos estudios específicos realizados, deja sentadas determinadas bases de sustentación del proceso.³⁰

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

Los temas en debate pueden ser agrupados en cinco ítems: estrategia del proceso, rol del Estado, políticas exteriores, políticas internas y seguridad regional. En ese sentido, cuando se incorporan las cuestiones en controversia, puede percibirse que, en varios de ellos surgen posiciones contestatarias por parte de algunos actores, lo que lleva a cues-

²⁹ No importa a los efectos de esta aproximación los motivos por los cuales se apoya el proceso MERCOSUR (camino hacia un liberalismo internacional; favorecer los mecanismos multilaterales; integración latinoamericana, americana o hispanoamericana, entre otros). Lo que sí importa son las consecuencias de estos objetivos expresados en los debates políticos.

³⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo encargó vía Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), un estudio sobre la opinión de las élites paraguaya y uruguaya y otro estudio del mismo tenor sobre las actitudes de las élites brasileñas y argentinas. Véase Diego Achard-Manuel Flores Silva-Luis Eduardo González, Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo, BID-INTAL, Buenos Aires, 1993; y *Revista de Ciencia Política*, Montevideo, 1994, donde presentan las conclusiones de ese estudio. Una síntesis de los resultados de ambas investigaciones fue presentada en la sección Indicadores de Mercado del periódico *El País*. Ver Regionómicas de Indicadores de Mercado del 4/2/94 y del 31/3/95.

tionamientos sobre el modelo integrativo, sobre los tiempos, las prioridades, las modalidades del proceso o bien los instrumentos utilizados.

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

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

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado a nivel de los distintos países y entre países. En general, en estos temas que afectan el modelo de funcionamiento (interestatal o comunitario) y la institucionalidad (instituciones con autoridad propia o supeditadas a los Estados), encontramos lógicas nacionales específicas. En ese sentido, resulta de interés destacar que no existe una relación unívoca entre un modelo de funcionamiento determinado y la institucionalidad. Ese es el caso de Brasil, donde la opción favorable por instituciones integrativas con autoridad propia no tiene como derivación el apoyo a un funcionamiento comunitario.³¹ La posición de Brasil sobre el modelo de funcionamiento ha llevado a un encasillamiento institucional, por el cual se muestra en general reacio a

³¹ Eso es lo que resulta de un estudio realizado sobre el MERCOSUR entre distintos sectores sociales de Argentina y Brasil, entre los que se incluyen funcionarios, especialistas, estudiantes y sindicalistas. Véase el artículo de Noemí Mellado-María Luciana Ali, Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, N°2, Instituto de Integración Latinoamericana, diciembre de 1995.

alterar el continuismo del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.³²

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

En este rubro también encontramos diferencias entre países y también entre distintas coyunturas o etapas de un mismo país, frente a las demandas del ambiente externo. Es así que puede señalarse, desde una perspectiva gubernamental, que algunos países se ubicaron en una posición más liberal, mientras que otros se identificaron con una posición más intervencionista. Por otra parte, ha sucedido que un mismo país tenga posiciones intermedias: más liberal en el sector industrial y más intervencionista en otros rubros. Estas diferencias entre países tienen obvias repercusiones en la relación de los gobiernos con los grupos económicos y sectores sindicales. En ese sentido, en algunos países han surgido actitudes desfavorables al proceso por parte de algunos sectores económicos, en particular PYMES, y grupos sindicales, debido a que se identifica por los mismos una política de desindustrialización, sin que ello haya provocado una propuesta diferencial sobre alternativas posibles que puedan impulsarse desde la esfera económica.

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

³² La historia de los procesos de integración sea política, económica o mediante acuerdos multilaterales señala la preferencia de los socios pequeños por la conformación de tribunales supranacionales o internacionales.

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

Los temas a tratar en las relaciones con los países desarrollados señalan también las dificultades en la definición de una estrategia de inserción regional, cuando el frente externo constituye el objetivo y es a su vez un instrumento.³³ En estas circunstancias, la agenda de reuniones plantea desbordes, que posteriormente repercuten en las relaciones entre los países miembros, debido a que no hay capacidad de procesar adecuadamente los temas y existen diferentes percepciones y prioridades, como es el caso de las relaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas o de la Unión Europea.

Un acontecimiento significativo en el plano estratégico geo-económico lo constituyó la reciente reunión de Ministros responsables de Comercio y el encuentro del Tercer Foro Empresarial de las Américas que se desarrollaron en Belo Horizonte. Esos eventos dejaron como saldo la continuidad de un proceso que reúne a treinta y cuatro países del continente americano con excepción de Cuba y que tiene como objetivo el libre comercio de bienes y servicios; las diferentes concepciones sobre los tiempos, los contenidos y la articulación de cronogramas de los

³³ Por otra parte la Decisión 13/96 recomienda a los Estados Partes, siempre que la naturaleza del tema lo permita, la cooperación en los distintos foros económicos internacionales. Resulta una recomendación y por ende resguarda la soberanía de los Estados que forman parte del MERCOSUR, pero el hecho de que sea una decisión adoptada por el órgano político y que además se haya creado una instancia política de coordinación frente a foros, temas y coyunturas internacionales, paralela a la institucionalidad MERCOSUR, señala la importancia que le asignan los países del bloque a la consolidación del mismo en esta etapa.

sectores; y la primera definición del MERCOSUR como bloque compacto en una reunión internacional, tanto en la instancia ministerial, como en la empresarial.³⁴

La insistencia de los países del MERCOSUR en definir una agenda gradual con tres etapas sucesivas, tiene como objetivo armonizar aspectos técnicos y aduaneros para facilitar los negocios y el acceso a los mercados, para finalmente incorporar en la última etapa las negociaciones por la apertura de los mercados en bienes y servicios. Esto trae a colación la inclusión del acceso a los mercados de determinados sectores sensibles como el textil y el agrícola como condición previa de las negociaciones de plazos en la reducción arancelaria de otros bienes. Esta posición fue asumida también por los empresarios del MERCOSUR, como fue el caso de los empresarios de Brasil que consideraron que en una primera fase de negociación se deberían contemplar dos áreas: la mejora y definición de infraestructura sobre todo en países que tienen ventajas comparativas en el área agrícola, y la cooperación técnica y económica que debe beneficiar a todos los países del hemisferio.

La eventualidad de hacer converger las políticas exteriores frente a temas relacionados con la paz y seguridad en el sistema internacional, dependerá de cómo se canalicen internamente las distintas posiciones y recursos que tienen los socios regionales. En lo inmediato las diferencias se manifiestan en relación con la reestructura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la posibilidad de su ampliación. En ese plano, la continuidad de un diseño político-estratégico en las relaciones entre distintas comunidades, va a afectar las relaciones internacionales y también las regionales. La reciente declaración del Departamento de Estado de Estados Unidos de la posible consideración de Argentina como aliado extra-OTAN y las declaraciones del Presidente de Argentina en un periódico de Brasil de que Argentina no apoyaría la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, indican las dificultades de acomodar el plano político-estratégico con el geo-económico. Estas apuestas no son simbólicas para los Estados, sino que están sostenidas por distintos sectores societales, que ven en esa distinción una posibilidad de ampliar la influencia en el medio externo.

³⁴ El resultado más significativo en sus consecuencias diplomáticas fue la presentación del MERCOSUR como bloque compacto en las negociaciones. En ese sentido puede leer Jorge Rosales, El MERCOSUR resiste las presiones. En las negociaciones por el ALCA, los dos países más grandes del bloque no quieren perder frente a los Estados Unidos, *La Nación* del 18/5/97, Buenos Aires, Argentina.

Los debates sobre la seguridad regional involucran distintos tópicos entre los que se ubica el rol del Estado en ese tema, los contenidos de la seguridad, las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas, la identificación de los desafíos a la seguridad regional. Los principales asuntos en controversia que han surgido hasta el momento se remiten al rol del Estado y a las funciones de las Fuerzas Armadas.³⁵ En ese sentido, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de los países de la región puedan cumplir funciones represivas frente al tema del narcotráfico, ha sido explícitamente rechazada. Por otra parte, en lo que se refiere la cooperación regional y la definición de los contenidos de la seguridad, las Fuerzas Armadas de la subregión han realizado simposios anuales que han generado una dinámica de aproximación.

En lo que se refiere a la actitud de las Fuerzas Armadas frente al MERCOSUR, en general hay coincidencia en que el apoyo al proceso debe ser acompañado en el plano militar con una cooperación creciente que abarque operaciones compartidas, proyectos en común, complementación, intercambio de personal y de medios. Sin embargo, las Fuerzas Armadas de los cuatro países parecen oponerse a la creación de instancias supranacionales, aun cuando consideran necesario seguir avanzando en la definición de objetivos comunes vinculados con la defensa y el logro de una efectiva seguridad compartida.³⁶

Las controversias sobre las políticas internas están directamente relacionadas con los costos de la integración en el plano económico y con la evolución de las relaciones laborales en el plano social. Los dos planos están relacionados con el debate sobre el rol del Estado, aun cuando obedecen a lógicas diferentes. En el primero, las controversias se relacionan con las posibilidades que tiene el Estado de apoyar determinados sectores sensibles e iniciativas locales, de sustentar algunas regiones y sectores desprotegidos y de intervenir dentro de ciertos parámetros en la economía. En el segundo, los temas que están en debate tienen relación con la flexibilización laboral, los cambios en el sistema productivo, las capacidades competitivas de las empresas, los derechos sociales y la seguridad social. Este paquete de subtemas se ha constituido en el eje de las controversias que han tenido los países de la región. Por

³⁵ Al respecto resultan de interés los artículos de Vicente Gonzalo Massot y de J. Troccoli sobre la paz y seguridad en el MERCOSUR, en: L. Bizzozero, *Paz y seguridad en el mundo post-muro*, (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1997), en edición.

³⁶ Véase Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe, *El rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR*, (Buenos Aires: Konrad Adenauer-CARI, 1992).

otra parte, se han manifestado en el Sub-Grupo de Trabajo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social del Grupo Mercado Común, donde la armonización de determinadas pautas se encuentra sujeta a tensiones de las distintas propuestas nacionales y de los actores.

Las controversias sobre las políticas internas se expresaron en los debates electorales nacionales e involucraron a los partidos políticos. A pesar de que en las elecciones de Brasil y Uruguay se cuestionaron algunos aspectos del proceso de integración vinculados con los plazos de desgravación, los sectores sensibles y las medidas compensatorias, se ha mantenido una continuidad en los principios de funcionamiento del MERCOSUR.³⁷ En las elecciones de Argentina el tema MERCOSUR no fue objeto de debate electoral, por lo que parecería existir un consenso en cuanto a considerar el tema como política de Estado.³⁸

Las consecuencias sociales del proceso subregional atañen los debates sobre el desempleo y la flexibilización laboral. Los proyectos de ley sobre flexibilización están sujetos a tensiones y divergencias a escala nacional. En Argentina, el proyecto de ley del Ejecutivo ha sido cuestionado por varios legisladores justicialistas y en Uruguay, los artículos vinculados a la flexibilización laboral fueron rechazados por una comisión del Senado, en un proyecto de ley sobre inversiones extranjeras.

Las repercusiones sociales del proceso MERCOSUR han llevado a que las Cámaras empresariales y centrales sindicales adopten determinadas pautas y objetivos comunes en cuanto a la defensa del empleo y de la competitividad. Esta aproximación en los ámbitos nacionales ha producido también cuestionamiento a los gobiernos centrales por la ausencia de políticas sociales que apoyen los cambios que se procesan. Las consecuencias en el plano sindical del desempleo y de los instrumentos para combatirlo ha derivado en debates sobre la estrategia a seguir por las centrales sindicales en la relación nacional-regional. La prioridad de una estrategia regional tiene el costo de procesar prácticamente los eventuales acuerdos que se puedan lograr. Por otra parte una estrategia centrada en el ámbito nacional puede derivar en que la continuidad de decisiones en un país queden bloqueadas, con las correspondientes consecuencias que ello implica.³⁹

³⁷ En Brasil las elecciones opusieron al PSBD de Fernando Henrique Cardoso y al PT de Lula, de donde provinieron los principales cuestionamientos. En Uruguay, los cuestionamientos provinieron sobre todo del Frente Amplio y en menor medida del Partido Colorado.

³⁸ Las posiciones de los partidos políticos en Argentina en el debate electoral fueron extraídas de un documento del CARI preparado para un taller.

Las organizaciones sociales también se han manifestado con relación a las consecuencias sociales que ha originado en las pequeñas unidades productivas la conjunción de la ampliación del espacio ampliado con la débil capacidad de negociación de los actores sociales en la trama de relaciones del MERCOSUR. Resulta, al respecto, ilustrativa la experiencia de distintos emprendimientos de Organizaciones No Gubernamentales que buscan agrupar organizaciones de la subregión con el objetivo de mejorar las capacidades de negociación y de gestión.⁴⁰

V. Conclusiones.

El estudio realizado tiene como objetivo plantear el surgimiento de una sociedad civil subregional en el MERCOSUR, a partir del análisis de la ubicación de los actores y de su posición y actitudes frente a determinados temas de la agenda subregional. Para ello, se comienza ubicando a los actores en términos del marco institucional decisorio por círculos de influencia, tanto en el ámbito nacional como subregional. Esta aproximación conceptual y metodológica permite un análisis de las respuestas frente al avance del proceso. Es a partir de esa aproximación, que se constata que los actores reaccionan por círculos de influencia, de acuerdo a lo que se espera en un proceso de integración incremental.

El trabajo aborda dos aspectos de importancia en lo que hace a la configuración y perfil del proceso socio-político: las respuestas de los actores frente a los objetivos e instrumentos definidos por el MERCOSUR, y la actitud de los actores frente a los temas de la agenda gubernamental. Estos dos aspectos que pueden definirse en el nivel de respuesta estructural y de respuesta actitudinal, están ligados en lo que se refiere a la definición de un mapa sobre la sociedad civil del MERCOSUR.

En lo que concierne el nivel estructural, las respuestas de los actores por círculos de influencia no dejan de manifestar una relación estrecha

³⁹ Estas diferencias entre estrategias a impulsar se encuentran expresadas en el acuerdo de la reunión que realizó la Central Latino-Americana de Trabajadores (CLAT) en Asunción de Paraguay. En esa reunión, las organizaciones pertenecientes a la CLAT de la subregión acordaron seguir apoyando al MERCOSUR.

⁴⁰ Es el caso del Proyecto UNIRSCI (Unidad de la Integración Regional y la Sociedad Civil), iniciativa surgida en el marco de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. Es también el caso a nivel nacional de la Comisión MERCOSUR del Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo de Argentina. Véase M. Palomares-A. Rofman-S. Soverna-O. De Zeff (comps.), *Las ONGS y los pequeños emprendimientos ante el desafío del MERCOSUR*, (Argentina: Comisión MERCOSUR. Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo, 1996).

con las etapas recorridas por el proceso subregional. En definitiva, el desborde funcional del proceso llevó a que reaccionaran frente al mismo otros actores además de los gobiernos y los grupos empresariales. Por otra parte, el desborde funcional permitió también que los actores visualizaran como creíble un escenario donde el nivel de interacción y aproximación subregional pueden incidir en las negociaciones y decisiones que se adoptan en el MERCOSUR.

En lo que se remite al nivel de respuesta actitudinal, los inicios del MERCOSUR congregaron los apoyos de las élites de los cuatro países. Es sin embargo, posteriormente, en la disposición y actitudes frente a los temas en debate que puede visualizarse la configuración de la sociedad civil del MERCOSUR. En efecto, las aperturas de posición de los actores sociales en lo que concierne la estrategia del proceso, el rol del Estado, las políticas exteriores, las políticas internas y la seguridad regional, señalan las diferencias existentes sobre los caminos a tomar y los objetivos buscados.

Es en este nivel de respuesta que importan las distintas configuraciones que se van gestando entre los actores subregionales: intrasociales, donde los actores miran sus diferencias al interior de las sociedades nacionales; intersociales, donde las distancias se miden en función del atributo nacional; y agrupaciones de actores por sector, tema y posición frente al problema a nivel subregional. Si bien las tres modalidades manifiestan el espíritu de la sociedad civil del MERCOSUR, es en la aproximación subregional *stricto sensu* que observamos la formación del nuevo mapa societal en la subregión.

El proceso de integración del MERCOSUR que ha concluido la etapa de transición está pasando la prueba de su consolidación y proyectando su escenario futuro. Es a partir de este nuevo escenario que adquieren vigencia los temas referidos a los equilibrios de la nueva situación. Entre ellos deben destacarse los referidos a la ingeniería institucional, que se remiten al ámbito de competencia de los órganos regionales, y los que atañen a la legitimidad del proceso, que se remite a la capacidad de relacionar el marco decisor y negociador con los actores de la sociedad. Es esta aproximación la que debe tenerse en cuenta a los efectos de conseguir un equilibrio en que puedan gestionarse adecuadamente los distintos niveles en que interactúa todo proceso de integración: el institucional, el interno y el de sus relaciones externas.