

---

# LOS ROSTROS DEL MERCOSUR

## EL DIFÍCIL CAMINO DE LO COMERCIAL A LO SOCIETAL

⇐ **Gerónimo de Sierra**  
(Compilador)

Gerónimo de Sierra  
Jorge Schvarzer  
Inés Terra  
Marcel Vaillant  
Marcos Costa Lima  
Miguel Serna  
Gerardo Caetano  
Romeo Pérez Antón  
Luiz Eduardo Wanderley  
Raquel Raichelis  
Tullo Vigevani

Karina Pasquariello Mariano  
Marcelo Fernandes de Oliveira  
Alberto D. Cimadamore  
Elizabeth Jelin  
María Elena Laurnaga  
Lilian Celiberti  
Fernando Andacht  
Jaime Ruiz-Tagle  
José Carlos Rodríguez  
Lincoln Bizzozero

## Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

### Grupo de Trabajo *Mercosur e integración*

**Coordinador: Gerónimo de Sierra**

**Director de la Colección**

Dr. Atilio A. Boron  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Area Académica de CLACSO**

**Coordinador:** Emilio H. Taddei  
**Asistente Coordinador:** Sabrina González  
**Revisión de Pruebas:** Daniel Kersfeld

**Area de Difusión de CLACSO**

**Coordinador:** Jorge A. Fraga  
**Arte y Diagramación:** Miguel A. Santángelo  
**Edición:** Florencia Enghel

**Impresión**

Gráficas y Servicios S.R.L.

**Imagen de tapa:**

Collage de fotografías realizado por el área de difusión de CLACSO - fuentes varias

**Primera edición**

*"Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal"*  
(Buenos Aires: CLACSO, abril de 2001)



**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales**



**Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO**

Callao 875, piso 3° (1023) Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459  
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.edu.ar> - [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

ISBN 950-9231-61-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.



---

# INDICE

## **Prefacio**

9

## **Gerónimo de Sierra**

*El Mercosur como proceso multidimensional  
y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*

11

## **Jorge Schvarzer**

*El Mercosur:  
un bloque económico con objetivos a precisar*

21

## **Inés Terra y Marcel Vaillant**

*Comercio, fronteras políticas y geografía:  
un enfoque regional de la integración económica*

45

---

---

**Marcos Costa Lima**

*A dinamica espacial do Mercosul:  
assimetrias em regiões brasileiras*

65

**Miguel Serna**

*Desarrollo “desigual” e integración:  
las múltiples asimetrías del Mercosur*

91

**Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón**

*La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos*

123

**Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis**

*Gestão pública democrática no contexto do Mercosul*

155

**Tullo Vigevani, Karina Pasquariello Mariano  
e Marcelo Fernandes de Oliveira**

*Democracia e atores políticos no Mercosul*

183

**Alberto D. Cimadamore**

*Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI*

229

**Elizabeth Jelin**

*Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional  
El caso del Mercosur*

257

**María Elena Lournaga y Lilian Celiberti**

*El rostro de los presidenciables. Ciudadanía y género:  
las campañas electorales en Argentina, Chile y Uruguay*

275

---

---

**Fernando Andacht**

*Integración/desintegración:  
nuevos signos de identidad en el Mercosur*

309

**Jaime Ruiz-Tagle**

*La exclusión social en el mercado de trabajo:  
el caso del Mercosur y Chile*

341

**José Carlos Rodríguez**

*Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur*

361

**Lincoln Bizzozero**

*El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur:  
dificultades y perspectivas de una asociación estratégica*

373

---



---

## *Prefacio*

**E**ste libro incluye ponencias presentadas por algunos miembros del Grupo de Trabajo de CLACSO, sobre “Mercosur e Integración”, en ocasión de la reunión plenaria del mismo realizada en Montevideo en marzo de 2000. Las ponencias recogen en gran medida hallazgos y reflexiones teóricas derivadas de los trabajos de investigación que sobre el tema venían realizando los autores.

Los textos fueron, previamente a esta edición, colocados en la carpeta “Seminario de Montevideo” del GT14 en el Campus Virtual de Teletrabajo de CLACSO, a la que tienen acceso todos los miembros del grupo y no solamente los participantes en la reunión de Montevideo.

Los autores de los textos aquí presentados son científicos sociales de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, vinculados en su casi totalidad a Centros Miembros de CLACSO.

El funcionamiento del Grupo cuenta con el financiamiento estable de ASDI y el apoyo técnico del equipo específico de CLACSO; la reunión de Montevideo tuvo además el apoyo de la Asociación Grupo Montevideo de Universidades y la UNESCO y del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Gerónimo de Sierra  
Coordinador GT “Mercosur e Integración”  
Buenos Aires, 2001

---

## *El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*

◀ Gerónimo de Sierra \*

**E**l Mercosur –tal como busca expresarlo el título del libro– es un proceso en plena evolución. Estudiarlo supone pues confrontarse con algo que *está sucediendo*, y como bien se sabe, en ciencias sociales esa es una tarea siempre compleja y llena de escollos imprevistos. Por otra parte, los científicos sociales –aún en el caso de estar provistos de los mejores instrumentos conceptuales, y la mejor información disponible– no pueden ni deben sentirse *pitonisos* y pretender predecir el futuro. La multiplicidad de dimensiones y variables que inciden en un proceso social, si se lo aborda en toda su complejidad, obligan siempre a la modestia. Más aún cuando estamos frente a un proceso de integración entre países/sociedades de la magnitud territorial, demográfica y sociocultural como el que involucra al Mercosur.

Los trabajos que se recogen en este volumen son, por un lado, una expresión parcial –aunque plural y multidisciplinaria– de los diversos esfuerzos de investigación que hoy se realizan sobre el tema Mercosur; y por otro lado un intento, programado, de superar una cierta tendencia *de facto* a reducir su análisis a enfoques reduccionistas –por unidimensionales– de diverso tipo; no pocas veces focalizando sólo las dimensiones económicas o –lo que es aún peor– sólo su dimensión comercial.

Puede decirse que en importante medida, el carácter *multidimensional* de la verdadera revolución que en varios planos implica el proceso en curso es subva-

---

\* Profesor-Investigador en grado y posgrado de Sociología en la Universidad de la República-Uruguay; Coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre “Mercosur e Integración”; miembro del Comité Directivo de CLACSO.

lorado no sólo por los ciudadanos de cada país sino también por los analistas, los políticos y los actores sociales. Ello es en parte “lógico”, o esperable, pero al ser los enfoques unidimensionales una perspectiva errónea por su carácter limitante, los mismos deben ser criticados metodológicamente; y al mismo tiempo se debe construir los conceptos, y recoger y analizar los datos empíricos, que ayuden a superar poco a poco los reduccionismos que dificultan una comprensión acabada de lo que está sucediendo; así como también se debe diseñar los escenarios alternativos y sus probabilidades diferenciales. La modestia metodológica referida anteriormente no implica pues sumisión a la pura descripción fáctica, o al predominio de los análisis exclusivamente “económicos” o “jurídicos” en el estudio del proceso mercosuriano. En general nadie defiende teóricamente este reduccionismo, pero en la práctica tiende a imponerse como algo natural. Las causas de esto son diversas, pero sin duda pesan dos hechos “duros” y difíciles de superar: por un lado el indiscutible peso estratégico de los procesos económicos, así como la mayor disponibilidad de información pública y privada sobre los aspectos económicos y sobre todo comerciales del Mercosur; por el otro, la gran capacidad de *lobby* comunicacional de los actores económicos y técnico-económicos más activos en el proceso, que en su gran mayoría son instancias gubernamentales o grandes grupos empresariales, ya sea nacionales o transnacionales.

Frente a esta realidad, el esfuerzo anti-reduccionista que nos propusimos en este libro está lejos de ser una reivindicación estrecha de las “otras” ciencias sociales. En realidad parte de un intento de objetividad científica por reconocer no solamente lo obvio –los complejos aspectos culturales, identitarios, sociales, laborales, educativos, políticos, etc. que están involucrados de hecho en este proceso– sino una constatación contundente y casi preliminar: ni los acuerdos “estatales” de Asunción, Ouro Preto y posteriores, ni los impactantes avances en el comercio y las inversiones intrarregionales de este decenio, habrían existido o sobrevivido sin una conjunción –sin duda fluctuante y con altibajos– de voluntades *políticas* en sentido estricto. Es cierto que se trató, en primer lugar, de decisiones políticas cupulares al más alto nivel estatal; pero como bien han mostrado hace mucho la ciencia política y la sociología política, quien dice estatal está suponiendo “detrás” un amplio, complejo y estratificado entramado de actores sociales que les dan sustento y hacen posible la toma de decisiones a nivel de la cúpula gubernamental. Lo contrario sería suponer que el simple arbitrio o la casual convergencia de múltiples y heterogéneos gobiernos –como los que se sucedieron en estos diez años en los cuatro países– pudieran dar cuenta de la relativa continuidad de esta suerte de revolución geopolítica que representa el Mercosur para la región.

O sea que legitimar y fundamentar un análisis multidisciplinario y multidimensional del proceso en curso es al mismo tiempo no sólo ayudar a comprender lo sucedido, sino una forma de contribuir a un mejor diagnóstico de los vaivenes y dificultades que tuvo y tiene por delante una eventual culminación “exitosa” del ambicioso proyecto que se puso en marcha con el tratado de Asunción. Efectiva-

mente, no es adecuado soslayar que desde el inicio han convivido –y aún hoy conviven– en los cuatro países, y fuera de ellos, posiciones claramente encontradas sobre el perfil del acuerdo a llevar adelante; incluso si nos restringimos al universo de las cúpulas político-técnicas del estado y empresariales.

Estas posiciones divergentes no deben sorprender. Así ha sucedido antes, no sólo en el caso a menudo tomado como referencia de la Unión Europea, sino en todos los grandes virajes del formato de desarrollo e inserción internacional que han adoptado nuestros países desde su independencia. Pero así como actualmente se acepta pacíficamente como *clásicos* a enfoques multidimensionales para etapas pasadas del continente<sup>2</sup>, debemos hoy defender y enriquecer creativamente ese legado, y mostrar cómo múltiples niveles y actores de la sociedad de los cuatro países se ven involucrados e interactúan, aunque en grado y fuerza distinta, en el proceso en curso. Para que este enfoque sea fecundo, es necesario justamente desagregar y estudiar en su especificidad no sólo los intercambios comerciales o la economía política de la región y de cada país, sino también la estructura social y de clases, el sistema político y de partidos, el formato estatal, los movimientos sociales, el grado de desarrollo material y de equidad social, la profesionalidad y creatividad de las elites estatales y de la sociedad civil, la configuración del sistema de actores sociales, los modelos culturales y el imaginario colectivo, así como varios otros aspectos, incluyendo naturalmente la nueva realidad mundial.

También aparece como relevante para un análisis del proceso desde las ciencias sociales, la superación de aquellos enfoques bastante en boga actualmente que toman al Mercosur como un dato, no sólo fáctico, sino conceptualmente casi exógeno a las sociedades involucradas; y que desde ese punto de partida pasan luego a analizar cómo reaccionan o se adaptan a dicho fenómeno los distintos actores y subsistemas sociales. Sin negar la utilidad de estos trabajos, creemos que también debe superarse –por insuficiente– su supuesto implícito de que, dado que el Mercosur “ya está ahí”, lo que importa es ver qué *efectos* tiene sobre los diversos actores y estructuras preexistentes en cada país.

Se trata de un dilema clásico de los análisis del cambio social, inevitablemente involucrados en la tensión diacronía-sincronía (y estructuras-actores). En los cincuenta y los sesenta, las ciencias sociales en América Latina ya vivieron esa discusión, que es propiamente teórica y metodológica, por más que habitualmente se tiña también de presupuestos ideológicos o propiamente políticos. En aquella ocasión se trataba de dar cuenta de los acelerados procesos de modernización y movilización, ligados a la industrialización y al habitualmente llamado “crecimiento hacia adentro”. Los enfoques de Costa Pinto, Heintz y Germani por un lado, y de Tournai, Nun y Cardoso por otro –para nombrar sólo a algunos exponentes relevantes de aquel debate– representaron en buena medida los dos polos de esa dicotomía.

Si bien desde entonces los países “centrales” y la región han cambiado mucho –así como la estructura de sus relaciones mutuas–, su formato sigue siendo de *in* -

*teracción asimétrica* con nuevas formas de dependencia, aunque es cierto que con nuevas reglas de juego, en cierta medida aún más rudas y exigentes en el caso de tres de los países que integran el Mercosur. Pero más allá de la frecuentemente sostenida “exterioridad” del Mercosur cuando se lo analiza en tanto fenómeno político-institucional involucrando “países” (enfoque sin duda empíricamente insuficiente), ahora nos interesa relevar brevemente otros dos supuestos que suelen sustentar el enfoque que estamos criticando: la idea de que la revolución tecnológico-productiva haría “inevitable” el formato Mercosur para la región; y el supuesto de que “el Mercosur está ahí” y lo que cabe es estudiar sus efectos.

El primer defecto de estos enfoques radica en el plano fáctico o de los hechos históricos. Como dijimos más arriba, es el propio formato y contenido del llamado Mercosur el que estuvo y está en “disputa” (y muy limitado sería querer estudiar sólo efectos de su presencia). En disputa no sólo en el continuo que va de la simple Zona de Libre Comercio a un verdadero Mercado Común (al límite con su propia moneda regional única y todas sus implicancias), sino en cuanto a si el acuerdo de integración debe limitarse a los aspectos comerciales y económicos, o por el contrario, si debe constituirse en un pacto de integración productiva, social, política, geopolítica y cultural, que involucre a toda la sociedad y no sólo a los empresarios, especialmente a los que “exportan” bienes transables<sup>3</sup>.

Es el propio Mercosur, como tal, que debe ser analizado como un proceso abierto y en formación. Y por otra parte es necesario reconocer que más allá de las indudables presiones de las nuevas condiciones técnicas de producción hacia la conformación de mercados amplios (¿mundiales?, ¿regionales?)<sup>4</sup>, fue y es el estado de las relaciones de fuerza en el mercado y las conexiones políticas y tecnoburocráticas de los actores sociales y sobre todo económicos, lo que fue pautando la trama de las sucesivas decisiones concretas de los gobiernos. De otro modo no se entendería que los Estados Unidos y la propia cúpula de la Organización Mundial del Comercio continúen aún hoy (aunque a veces en forma velada) mostrando serias reticencias a la profundización “integral” del Mercosur. Estamos pues ante un problema, en sí mismo original (*de los orígenes*) o fundante, que debe ser estudiado y explicado como tal, en vez de sólo analizar sus efectos “a posteriori”.

Defender este enfoque analítico no supone negar que, “tal como hasta ahora ha operado”, el Mercosur va teniendo una serie de efectos sobre los estados y actores involucrados, y que esos efectos pueden y deben también ser aislados y estudiados, constituyendo este “objeto” un campo legítimo para las ciencias sociales. Pero en todo caso, también estos “efectos” deben ser reincorporados en su acción de “feedback” al sistema de variables a tener en cuenta al analizar el desarrollo actual y los escenarios futuros que enfrenta el proceso de integración, en sus aspectos estructurales y en su incidencia sobre las posiciones que van tomando los diversos actores en presencia, algunos de ellos justamente “constituidos”

en su operacionalidad (programática o instrumental) como efecto del proceso mercosuriano tal como se ha desarrollado hasta ahora.

¿Cómo negar, por ejemplo, que una vez lanzado y puesto en marcha el proceso de integración, muchos sectores involucrados han recogido (e integrado a su estrategia) el discurso oficial predominante, y que es desde esa lógica que plantean sus “nuevas” exigencias y también que demandan espacios para participar en las decisiones? No hay que pensar sólo en el incremento de participantes y reclamos corporativos en el espacio del Foro Consultivo Económico Social. Algo similar ocurre con el incremento de la demanda de mayor espacio político-constitucional desde la Comisión Parlamentaria, y en muchas otras subcomisiones técnicas que se han ido creando a influjo de la “movilización” generada desde 1990. Incluso mucho más allá de las instancias formales del Mercosur en sentido estricto, hay que constatar y estudiar el impacto sobre el futuro del proceso del florecimiento de múltiples iniciativas y espacios de encuentro surgidos desde sectores sociales muy diversos<sup>5</sup>. Sectores de los cuales, más allá de sus especificidades corporativas o profesionales, interesa jerarquizar el hecho de que se reúnen invocando también su pertenencia al espacio Mercosur, y por lo tanto soslayando en las convocatorias a sus similares de otros países de América del Sur.

Es decir que con cierta independencia de la marcha “oficial” del Mercosur, lentamente se va constituyendo un nuevo espacio de pertenencia –a la vez simbólico y material– de los actores sociales. Este hecho puede verse a menudo –y no sin algo de razón– como puramente formal u “oportunista”; pero incluso en esos casos no deja de ir contribuyendo a la creación de un tejido que no preexistía, que de una u otra forma se incorpora a la nueva realidad emergente, y que como tal deberá ser tenido en cuenta cada vez más tanto por los decisores como por los analistas del proceso. Entenderlo y explicarlo requiere pues mucho más que detenerse sólo en los efectos de lo que ya existe.

Para evitar confusiones, cabe aquí decir claramente que nos parece indiscutible que, sin la existencia de condiciones de viabilidad que permitan consolidar y profundizar al menos los intercambios comerciales –y también sin duda las inversiones y ciertos sectores productivos–, no podrá tampoco continuar profundizándose el proceso mismo del Mercosur. Pero lo que queremos señalar es que en cualquier hipótesis sobre el futuro, ya hay en las sociedades de cada país algo nuevo e irreversible que se ha puesto en marcha en ese espacio que en otros trabajos hemos llamado el “núcleo estratégico” de América del Sur<sup>6</sup> (sin perjuicio de las eventuales nuevas incorporaciones). Que algo nuevo se haya puesto en marcha en “las sociedades” no garantiza, por supuesto, que el proceso ha de culminar necesariamente en una integración de la profundidad que fue adquiriendo la inicial Comunidad del Carbón y el Acero hasta llegar a la actual Unión Europea. Tampoco nos dice nada *per se* sobre el carácter más o menos democrático y equitativo de la futura sociedad del espacio mercosuriano. Pero sí nos dice que

será difícil eliminar de aquí en más las presiones en ese sentido del activismo mercosuriano emergente en varios segmentos de la sociedad civil, y en grado quizás menor en ciertos sectores políticos. Y por lo tanto que es necesario incluir estos temas en las agendas de investigación sobre el Mercosur.

Otro aspecto significativo de *cómo* pensamos que se deben abordar los estudios del proceso mercosuriano es aquél que se refiere al nivel de agregación del objeto investigado. Es sin duda necesario e imprescindible que economistas, juristas y expertos en relaciones internacionales y geopolítica sigan aplicándose al tratamiento global del desempeño del *bloque* de países como tal, y sus relaciones con el “entorno” americano y mundial. Pero al mismo tiempo, si se quiere tener una visión más adecuada y por lo tanto más pertinente científica y políticamente, es imprescindible promover y jerarquizar la investigación desagregada no sólo de cada país, sino también de los procesos subregionales al menos en dos niveles. Por un lado, las enormes diferencias en el punto de partida –y su paulatino involucramiento– de los diferentes estados, regiones, provincias y departamentos (según corresponda en cada caso), que articulan la realidad de cada país en lo económico pero también en lo sociopolítico y cultural<sup>7</sup>; por otro lado, los variados procesos sociales y económicos subregionales determinados por las proximidades físico-fronterizas, que en buena medida preexistían, pero que desde el tratado de Asunción han visto florecer iniciativas que en parte renuevan viejos planteos, pero que también promueven maximizar las oportunidades “locales” abiertas por el tratado<sup>8</sup>.

Este nivel de análisis hace sin duda referencia a la necesidad de tematizar las “asimetrías” internas de base geoeconómica, y sus dimensiones socioculturales y también políticas. Pero su alcance es más amplio, ya que nos lleva a la necesidad de jerarquizar el estudio sistemático de todas las asimetrías *intra* e *inter* países. Asimetrías que tienen alta significación para evaluar los posibles costos y beneficios de cada país en el proceso de integración (los actuales y las eventuales incorporaciones)<sup>9</sup>; y por lo tanto también para evaluar las chances de ampliación del Mercosur, y cuánto éste puede llegar a promover un desarrollo equilibrado y equitativo entre los países miembros y sus poblaciones. Entendemos que éste es un problema pertinente en sí mismo, pero mucho más cuando tenemos en cuenta la gran diferencia de tratamiento del tema de las asimetrías que existe –en la letra y en las decisiones adoptadas– entre los tratados mercosurianos y los equivalentes europeos o de América del Norte. Nada obliga a que los procesos de integración deban ser iguales, lo que sería por otra parte imposible; pero es indudable que las ciencias sociales deben al menos dar cuenta de las causas de un tratamiento tan desigual por parte de los procesos mencionados. Podría pensarse que este problema afecta sólo a los países “chicos” del Mercosur, pero en realidad hace a la lógica profunda del formato de integración, y por lo tanto afecta a todo el proceso y a todos los países cualquiera sea su tamaño<sup>10</sup>.

Finalmente, queremos señalar que una correcta apreciación de la trayectoria del Mercosur, y su evolución futura, requiere incluir –desde sus comienzos hasta la actual coyuntura– un análisis específico de su interacción, dinámica, con los otros polos de concentración y/o integración existentes en el mundo y la región americana<sup>11</sup>. Se trata en buena medida del campo de las relaciones económicas y geopolíticas internacionales como nivel en sí mismo, pero no sólo. También ese análisis debe hacerse buscando desentrañar cómo esas relaciones de fuerzas se interiorizan en cada país –y lo hacen hacia el futuro– a nivel de las elites técnicas, políticas y empresariales con peso decisivo en la toma de decisiones. Esto refiere no sólo a estudios económicos o de ciencia política, sino también de orden cultural, ideológico y sociológico. Ni cada país ni cada región es un bloque monolítico, sino un campo de fuerzas sociales con determinantes estructurales en proceso de cambio, más o menos elástico según el nivel de análisis que se aborde.

Resumiendo: lo que sostenemos es que cada nivel de análisis que hemos venido reseñando debe referir a los otros –en algún momento– en forma sistemática y planificada, como el único antídoto a los “peligros” que se pueden detectar al recorrer la extensísima literatura “mercosuriana” hoy existente. Por un lado, los reduccionismos simplificadores, ya sean los de tipo economicista, geopolítico y jurídicista, o aquellos que abordan el estudio del Mercosur sólo como dato preexistente y/o como un conjunto agregado y global. Y por otro la dispersión, muy pocas veces “sintetizada”, de infinidad de estudios muy puntuales o sectoriales (por el tema o por su alcance territorial), que si bien son imprescindibles y útiles, a menudo consisten más en estudios sobre lo que sucede en tal o cual país o región del área mercosuriana, que propiamente en un análisis de cómo esos procesos o estructuras se han visto o pueden verse influidos –y a su vez influir– en el proceso de integración en cuanto tal.

Se trata, ni más ni menos, de ir constituyendo la especificidad y legitimidad científica de un nuevo objeto de estudio, y no conformarse con la simple agregación –o a veces redesignación lingüística “oportunista”– de estudios sobre lo que sucede en cada lugar de la por cierto enorme área geográfica que hoy abarca el Mercosur.

Como es fácil percibir, defender este punto de vista metodológico refiere no sólo al diseño del libro que hoy presentamos a los lectores, sino también en buena medida a un *programa de investigación* de largo aliento; programa que obviamente nos desborda y que esperamos sea total o parcialmente acompañado –y enriquecido– por muchos de los cientistas sociales, de la región y fuera de ella, que hoy día desarrollan trabajos de investigación sobre el tema Mercosur en alguna de sus múltiples dimensiones.

## **Notas**

1 Alfonsín, Menem dos períodos y De La Rúa en Argentina; Sarney, Collor, Itamar Franco y Cardoso en Brasil; Sanguinetti, Lacalle, de nuevo Sanguinetti y Batlle en Uruguay; Rodríguez, Wasmosi, Cubas y González Macchi en Paraguay.

2 Por ejemplo del tipo del que hicieron F.H. Cardoso y E. Falleto en su muy conocido libro de 1968 “Desarrollo y Dependencia”.

3 Lo que queremos decir es que omitir en los modelos de análisis este carácter “abierto” y en disputa del formato del Mercosur, lejos de ayudar, hace perder información relevante para el análisis científico. Los diversos proyectos de actores nacionales e internacionales (en tanto externos al espacio del estado-nación) forman parte del proceso mismo; y por lo tanto de su posible evolución y los efectos actuales y futuros sobre cada país y el propio Mercosur como un todo.

4 Es importante recordar que la literatura al respecto está dividida sobre la escala ideal de los nuevos espacios de producción e intercambio, división que no se ha superado por la relativamente reciente incorporación del concepto de “regionalismo abierto”, que para muchos –sobre todo analistas y políticos del “primer mundo”– no deja de ser un subterfugio puramente proteccionista.

5 Asociaciones de productores rurales medianos y pequeños; centrales sindicales; colegios profesionales; universidades públicas y privadas; grupos feministas, étnicos y culturales; asociaciones deportivas; asociaciones nucleadas por los espacios fronterizos; dirigentes políticos y sectores políticos; productores y creadores culturales en cine, poesía, etc.; y muchos otros más que no es el caso enumerar en este lugar.

6 Ver en especial nuestro trabajo *Dilemas del Mercosur frente al ALCA y la UE en un mundo globalizado*, ponencia presentada al Colloque International “Les relations Europe-Amérique Latine à l’heure de la mondialisation”, Aix en Provence, CREALC, 29-30 septiembre de 2000.

7 Para una adecuada comprensión y pronóstico del proceso mercosuriano tal como lo hemos conceptualizado, no parece prudente soslayar las enormes diferencias internas que existen, por ejemplo, entre el Norte y el Sur-Sureste del Brasil; entre el Noreste y el Centro en Argentina; entre Montevideo y el Noreste uruguayos, y lo mismo puede decirse del Paraguay.

8 Es el caso especialmente de las fajas fronterizas “vivas” que comparten Uruguay y Argentina; Uruguay y Brasil; Argentina y Brasil; Argentina y Paraguay; Brasil y Paraguay, así como las dos triples fronteras existentes.

9 Si el tema de la “escala” de los países es siempre en sí mismo relevante, mucho más lo es en el caso del Mercosur dada la enorme asimetría física, de-

mográfica y económica existente entre Brasil y el resto, muy especialmente con Uruguay y Paraguay. Ello no agota ni la lista ni el *sentido* cambiante de las asimetrías, ya que en otros ítems, por ejemplo el Uruguay, ocupa un “ranking” bastante por encima de sus vecinos.

10 Una experiencia empírica que abona a favor de este razonamiento es el propio devenir histórico de la integración europea. Si el acuerdo inicial franco-alemán evolucionó hacia las sucesivas y significativas ampliaciones que conocemos, no fue por una supuesta “obligación” –histórica u económica– sino por una voluntad política y geopolítica de los países claves involucrados. Voluntad que –entre otros factores– fue posible concretar gracias al tratamiento explícito de las asimetrías y la puesta en práctica de los instrumentos jurídicos y económicos para suavizarlas.

11 No sólo conceptualmente –modelo de análisis–, sino por las mismas agendas de negociación ya en curso, sería erróneo estudiar los escenarios futuros del Mercosur sin ver su interacción con el NAFTA, la UE y la propuesta ALCA; aunque también deben ser tenidas en cuenta las propuestas de Zona de Libre Comercio Sudamericana, y las negociaciones en curso con otros países asiáticos, africanos y de Oceanía. Más globalmente, es la propia disputa sobre el modelo mundial futuro (más o menos multipolar) lo que configura el marco general del análisis necesario. En todo caso, no se puede ignorar que la propuesta de ZLC americana estuvo y está enmarcada en esa disputa estratégica.



---

## *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*

◀ Jorge Schvarzer\*

**E**l Mercosur comenzó a surgir, con escasas pompas, en 1986, con la firma del protocolo de integración entre la Argentina y el Brasil. A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Cuatro años más tarde, tras los respectivos cambios de gobierno en Argentina y Brasil, esos acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991 se labró el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción. Los cuatro países se dispusieron a establecer un “mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros” y, al mismo tiempo, a “facilitar (su) inserción competitiva en la economía mundial”.

Los resultados superaron todas las expectativas. En una década, el Mercosur se ha convertido en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y ya se lo puede definir como el cuarto bloque comercial del mundo. Con una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados, más de 200 millones de habitantes y un producto bruto conjunto que se acerca al millón de millones de dólares, la región ofrece un rápido proceso de interrelaciones productivas que acelera su crecimiento<sup>1</sup>. El Mercosur ya suscribió acuerdos de cooperación con Chile y Bolivia, que van a ampliar su alcance en el futuro. Su dinamismo y perspectivas le permiten presentarse como un ente autónomo en el escenario mundial, pese a que su organización institucional es, en el mejor de los casos, débil e incipiente. El

---

\* Economista; Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires (UBA); Director del Centro de Coyuntura y Secretario de Investigación y Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Mercosur no cuenta con órganos ejecutivos al estilo de los forjados en Bruselas desde las primeras etapas de la constitución de la Unión Europea; el bloque se limita, todavía, a resolver los temas relevantes mediante reuniones de comisiones representativas, que culminan, en muchos casos, en reuniones de presidentes. Las intervenciones individuales de estos últimos han permitido superar, en numerosas ocasiones, problemas menores que no encontraban mecanismos institucionales para ser resueltos.

La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil. Esos dos países juntos representan más del 95% de cualquiera de las variables que definen al Mercosur (sea la población, el producto, la actividad industrial, las exportaciones, etc.). A su vez, Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño nacional. Para tener una idea de las magnitudes relativas, se podría decir que su población es casi cinco veces mayor que la registrada por la Argentina, y su producto bruto supera en tres veces al de esta última. Asimismo, su producción fabril es del orden de cuatro veces la registrada por su vecino. Esta asimetría (que se hace aún más grande cuando se observa la relación con los otros dos miembros del bloque) genera relaciones complejas, pero no por eso negativas. El impulso productivo tradicional del Brasil, y la capacidad potencial de su mercado interno, ofrecen poderosos incentivos al proceso de inversión y el ritmo de actividad en los restantes miembros del bloque, en la medida en que estos se vuelcan hacia dicho mercado. Inversamente, el impacto negativo de una crisis en Brasil repercute con intensidad en sus socios, y, más aún, proyecta sus efectos negativos sobre buena parte del continente.

La interrelación de efectos positivos y negativos se mantiene y agudiza en estos momentos de crisis brasileña pese a la decisión de los socios de seguir adelante, en medio de los conflictos lógicos en estas coyunturas. Comprenderlos exige recordar el origen del Mercosur y los procesos que llevaron a la situación actual.

## **Las causas que dieron origen al bloque**

El Mercosur fue creado por una serie de factores fortuitos, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. Hasta mediados de la década del ochenta, los cuatro países se habían mantenido aislados entre sí; las conexiones físicas eran escasas y el intercambio comercial se mantenía en un mínimo. Los discursos oficiales en torno a una supuesta o deseada hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado hacia los centros mundiales, a los que veía como rectores, y a quienes vendía materias primas a cambio de productos fabriles y créditos. El proceso había comenzado a mediados del siglo pasado, pero no se modificó durante la larga etapa de desarrollo industrial local (la llamada Industrialización Substitutiva de Importaciones, o ISI); esta última reforzó ese aislamiento en la medida en que cada país buscó integrar en

su seno una estructura fabril que fuera lo más diversificada posible, sin aceptar la más mínima posibilidad efectiva de integración regional<sup>2</sup>.

Las relaciones comerciales ni siquiera llegaban a incorporar ciertos productos donde alguna de esas naciones contaba con ventajas comparativas naturales en relación a las otras. Es cierto que Brasil exportaba café y bananas a la Argentina, pero no es menos curioso que importaba poco o nada de trigo desde allí. Este último país disponía de una oferta considerable y a bajo precio de esa materia prima, pero no la podía colocar en los mercados de su vecino debido a una compleja combinación de circunstancias. La tradicional escasez de divisas en ambos países era una; la restricción externa llevaba a Brasil a pedir financiación para esas compras, y a la Argentina a negarla. En esas condiciones dicho mercado era captado por la oferta proveniente de los Estados Unidos, por ejemplo, cuyos organismos de crédito estaban dispuestos a apoyar por esa vía a sus productores. Por otra parte, los costos de flete presentaban una desventaja relativa debido a los problemas estructurales de los puertos de ambas naciones y a la escasez de tráfico marítimo entre ambas; la menor distancia entre ambos países no se veía reflejada en menores costos de transporte respecto a las largas travesías con el hemisferio Norte. La suma de ineficiencias impedía aumentar las cargas y ganar las economías de escala necesarias para rebajar los costos.

Esos fenómenos provocaban que el intercambio de productos, que debía ocurrir casi naturalmente entre las naciones de la región, quedara limitado. Las causas de fondo deben buscarse, en definitiva, en la decisión de cada una de dar prioridad a las relaciones comerciales y financieras con las naciones más desarrolladas. Las intenciones de cada gobierno de forjar el desarrollo industrial en el seno de la respectiva nación (muy marcado en la Argentina y Brasil) generaban el mismo efecto contradictorio en lo referido a las posibilidades de integración fabril.

Amediados de la década del ochenta, varios aspectos decisivos contribuyeron al cambio de esas actitudes oficiales. Si bien resulta difícil todavía evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, su conjunto provocó una nueva visión de las posibilidades de un bloque unido. Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis de la década del ochenta, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito de los centros y la necesidad objetiva de modificar esas relaciones. Pronto se supuso que la integración podría ayudar a renegociar esas deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. Es cierto que esa perspectiva fue una posibilidad latente, más que un instrumento real, hasta ahora, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada<sup>3</sup>. La crisis de la deuda actuó como un disparador del proceso de integración, aunque esa causa se perdiera en el vértigo de los cambios posteriores.

Otra faceta del impacto de esa misma crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una economía industrial sólida en un ámbito nacional limitado. La

---

ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar para avanzar en el proceso de desarrollo nacional. Poco a poco, una serie de analistas comenzaron a plantear los temas de la “economía de escala” a nivel global: que ni siquiera la economía brasileña se aproxima a la dimensión mínima que requieren la producción y la demanda en numerosas actividades modernas. En cambio, el Mercosur crea una base más sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo. Este bloque ofrece, desde su inicio, un “umbral” cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación acelera la posibilidad del éxito. La reacción positiva de numerosos agentes empresarios a esa perspectiva señala el acierto de la decisión de crear el bloque en un momento oportuno. En rigor, bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzara a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Ese camino fue adoptado también por numerosas multinacionales, que entraron o se fortalecieron en la región, a partir de aquellas decisiones. Esas respuestas contribuyeron a crear una estructura más compleja, amplia y competitiva que la existente previamente en cada mercado.

Estas demandas económicas latentes no alcanzan para explicar ese proceso y quizás ni siquiera fueron las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras. Las condiciones políticas, en cambio, sí lo fueron. En la década del ochenta, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia, luego de largos períodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a sus respectivos líderes políticos (en especial, en la Argentina y Brasil) a buscar en esos acuerdos un “reaseguro” contra una potencial recaída en los recurrentes y ya clásicos golpes de estado. Para lograr ese objetivo, los convenios de integración buscaron eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista en el pasado. La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil, a mediados de la década del ochenta, se refiriera a la cooperación en el tema nuclear. La decisión de generar confianza mutua y disminuir recelos heredados de una historia de diferencias era la base del reforzamiento del sistema de gobierno civil en el Cono Sur de la América Latina<sup>4</sup>.

En esa misma lógica, ya en 1991, el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros. Esa cláusula no era ociosa. Ella se aplicó por primera vez en una crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir a ese país del Mercosur si no se respetaban las reglas de la democracia contribuyó a resolver en ese momento el conflicto que ya había cristalizado en una rebelión militar<sup>5</sup>.

La necesidad de reducir el rol de los militares eliminando los conflictos fronterizos potenciales, se convirtió al mismo tiempo en un poderoso estímulo para la integración económica regional. Los extensos oleoductos y gasoductos, así como las grandes redes de transmisión de energía eléctrica, que comienzan a trazarse en el Cono Sur, no podrían estar en marcha de haberse mantenido los antiguos resquemores de cada nación sobre la conducta potencial de sus vecinos. A su vez, ese proceso de desarme no hubiera podido llevarse a cabo si no predominaba la democracia como forma de gobierno, en la medida en que sólo ella puede garantizar que no habrá cambios sorpresivos en la conducta de los gobiernos. El funcionamiento más o menos adecuado de los mercados necesita, como condición necesaria pero no suficiente, la seguridad jurídica propia de esos convenios. Esa estrecha interrelación de factores condiciona el camino seguido por las inquietudes políticas de los gobiernos de cada nación, que comenzaron preocupados con el tema de la democracia y continuaron en la exigencia de avanzar en el proceso de integración para que el esperado éxito económico derivado de la misma reforzara el compromiso conjunto con la democracia y la seguridad.

Los criterios mencionados tuvieron distinto contenido específico en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal hacia todos los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que por su carácter aceleraron el proceso. Las inversiones en un país para abastecer desde allí a los otros, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, los numerosos acuerdos de cooperación entre empresas, las tendencias a crear filiales comerciales en los otros países, etc., contribuyeron a forjar el ámbito que aseguraba la continuidad del proceso integrador. La actividad económica se alimentaba del proceso político y contribuía a forjar nuevos avances de éste en un fenómeno espontáneo de retroalimentación.

### **El avance del proceso comercial**

El intercambio de la Argentina con sus socios del Mercosur era de apenas el 8% de sus exportaciones totales en 1986; diez años después había saltado al 25% y el Brasil era su principal socio comercial, desplazando a un segundo plano a los clásicos clientes europeos que fueron sus mayores compradores durante más de un siglo. Para Brasil, el mercado regional pasó de representar apenas el 5% de sus exportaciones al 14% en ese mismo lapso. Paraguay y Uruguay, por el simple hecho de tener economías más pequeñas, ya llegaron a una situación en que la mitad de su comercio de exportación e importación está concentrado al interior del bloque. Ese incremento del comercio interbloque se logró en medio de un crecimiento acelerado del comercio internacional de cada país, que se duplicó aproxi-

madamente entre 1990 y 1996<sup>6</sup>. Es decir que el comercio al interior del Mercosur creció mucho más rápido que el intercambio con el resto del mundo, y explica una parte apreciable de ese incremento.

Ese avance del intercambio es más sorprendente, si cabe, frente a las medidas de apertura unilateral que adoptaron esos países en la década del '90. Presionados por los acreedores internacionales y la ideología dominante en los centros (resumida en el famoso "consenso de Washington"), todas las naciones de la América Latina adoptaron medidas de apertura unilateral de sus economías, mediante el atraso cambiario, la reducción acelerada de sus tarifas arancelarias y el desarme de sus prácticas proteccionistas no arancelarias, hasta permitir un verdadero aluvión de importaciones del resto del mundo. Como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el Mercosur apareció como una de las escasas posibilidades que le quedaba a cada nación del bloque para exportar.

Entre 1990 (año de su apertura) y 1998, la Argentina pasó bruscamente de un saldo positivo de su balanza comercial (que en 1990 alcanzó un monto del orden de 8.000 millones de dólares) a otro negativo (superior a 5.000 millones). En dicho período, sus importaciones se multiplicaron por seis, debido a la mayor facilidad de ingreso de mercancías hasta entonces prohibidas, entre las que se contaban numerosos bienes de lujo y consumo ostentoso. Lo mismo ocurrió en Brasil; entre 1994 (fecha de su apertura) y 1998, sus importaciones saltaron al doble, mientras sus ventas al exterior subieron sólo 40%, de modo que el saldo comercial pasó, en esos cuatro años, de una cifra positiva superior a 10.000 millones de dólares a otra negativa de la misma magnitud<sup>7</sup>. Variaciones de ese orden en la balanza comercial se explican por la apertura indiscriminada que se aplicó en cada uno de esos países (que motorizó sus importaciones) y que no pudo ser compensada por el incremento de las exportaciones en el interior de la región.

El crecimiento del intercambio regional ocurre en el ámbito fabril, así como en las ramas primarias, donde se están recuperando aquellas ventajas comparativas naturales que antes no podían expresarse. Las exportaciones argentinas a Brasil, por ejemplo, mostraron un gran dinamismo en una cantidad de materias primas donde el país cuenta con excedentes apreciables. Un caso ya mencionado es el del trigo; otro es el petróleo, donde el aumento de la oferta argentina se volcó con preferencia al país vecino, que todavía es deficitario en la extracción de dicho combustible. La producción láctea ofrece uno de los casos más representativos de las nuevas condiciones creadas en el ámbito regional, sobre todo porque se trata de una rama de escaso comercio mundial; es bien conocido que sus precios internacionales están dominados por la oferta esporádica de naciones que buscan desembarazarse de sus excedentes (entre las que se cuenta la Unión Europea, cuya estrategia de subsidios a la producción local la llevó a disponer en algún momento de las famosas "montañas de manteca"). El atractivo del mercado interno brasileño, que no puede satisfacer la demanda local de lácteos, comenzó a generar un potente impulso a la producción en la

Argentina y en el Uruguay, que ahora pueden colocar sus remanentes allí. La producción láctea argentina, por ejemplo, estuvo estancada durante más de una década, siguiendo la marcha del mercado local, hasta que las oportunidades ofrecidas por la presencia del Brasil dieron la señal para un aumento de la oferta superior al 60% en la década del '90, adicional que se destinó casi exclusivamente al mercado vecino<sup>8</sup>. El ajo, las aceitunas, las papas y otras frutas y verduras comenzaron a incrementar su oferta, parte de la cual podía emprender un recorrido ascendente hacia el mercado de aquel país, tonificando diversas regiones de la Argentina<sup>9</sup>.

Lo mismo ocurre con los flujos de comercio en sentido contrario. La Argentina reforzó sus compras de café y cacao en el país vecino, pero también comenzó a importar de modo estable el mineral de hierro para sus hornos siderúrgicos y otras materias primas que antes adquiría en el mercado mundial. Al destrabar el comercio, la integración contribuye a asegurar la oferta y la demanda cruzada de esos bienes; esas garantías de mercado a mediano plazo tienden a mejorar las economías de escala y la dimensión de las respectivas producciones, de modo que se reducen los costos unitarios, se mejoran las condiciones del transporte y se consolida el desarrollo local así como el de todo el bloque.

Una parte de estas operaciones se denomina “desvío de exportaciones” por ciertos economistas opuestos a los acuerdos preferenciales que, según ellos, modifican el sentido de la oferta y la demanda. La Argentina, dicen, vendía su trigo en otros lugares del mundo, de modo que sólo ha “desviado” su oferta. Brasil, por su parte, podría abastecerse donde fuera más conveniente, tal como ocurría en el pasado. Esas críticas ignoran el efecto dinámico provocado por las operaciones de ese carácter que, a medida que aseguran la continuidad de las operaciones, permiten el florecimiento de ventajas comparativas que no hubieran surgido de otro modo. Algunos efectos resultan por lo menos sorprendentes. La Argentina logró incrementar su cosecha de trigo gracias a la seguridad relativa de colocar una parte en el Brasil y comenzó a exportar harina, un derivado fabril que en el pasado no lograba salir al exterior. La instalación de una planta procesadora de papas en Balcarce (una región muy apta para ese cultivo en la provincia de Buenos Aires) para atender las necesidades de todos los locales de comida de Mc Donald's en el Mercosur, señala hasta qué punto la existencia del mercado ampliado genera un proceso dinámico en torno a ventajas comparativas estáticas (la cosecha de papas) que se traducen en dinámicas (la elaboración de las mismas), a medida que atraen inversiones productivas. La complementariedad evidente de estas dos economías no pudo reflejarse antes en los mercados porque estos no son perfectos, como supone la ortodoxia, sino que dependen de medidas de política estatal que, si son adecuadas, pueden organizarlos en el sentido deseado.

La expansión del intercambio fabril resultó aún más dinámica que la observada en las ramas primarias y se registra en una gran variedad de actividades aunque se nota más, por ahora, en la metalmecánica (sobre todo, en el sector automotriz),

la siderurgia, la química y la petroquímica. En todos esos sectores, y no sólo en ellos, se observa una tendencia a la especialización de cada economía en bienes que incrementan el intercambio mientras los productores ganan economías de escala y dimensión. El ejemplo paradigmático lo presenta la rama automotriz, la única que está guiada todavía por acuerdos especiales, no siempre alcanzados fácilmente. Araíz de estos acuerdos, todas las firmas que actúan en el Mercosur optaron por instalar plantas en los dos grandes mercados del bloque, con el objetivo de armar los autos con componentes fabricados en distintos países. Así cumplían con las expectativas de “contenido local” y satisfacían las demandas de equilibrio de las respectivas balanzas comerciales del sector que proponían los acuerdos firmados. Esa estrategia permitió ganar cierta eficiencia (pero compensada, en parte, por elevados costos de transporte), y generó una fuerte competencia entre las diversas empresas instaladas y otras que comenzaron a revisar sus previsiones negativas del pasado. El Mercosur demanda ya dos millones de unidades anuales, magnitud que atrae a las multinacionales del sector y está planteando uno de los procesos más dinámicos de la región. La estrategia de las empresas parece seguir, con dos décadas de retraso y acorde al tamaño del mercado, las pautas del acuerdo de integración y especialización automotriz firmado entre Estados Unidos y Canadá, que inició lo que hoy es el NAFTA<sup>10</sup>. La semejanza no puede llevarse muy lejos porque hay diferencias profundas entre uno y otro caso, aunque aquel antecedente sirve para imaginar el potencial disponible en una estrategia de este tipo<sup>11</sup>.

Las inversiones cruzadas entre empresas del bloque han contribuido a modificar la competencia en su seno, acelerando las tendencias de cambio. El ejemplo de los casos donde la integración ha avanzado más o menos rápidamente contribuye a activar las decisiones de empresas en otras ramas, generando un refuerzo semi-espontáneo del proceso. Si bien no es posible detallar casos especiales en este artículo, se observa que diversas empresas financieras y de servicios buscan operar en el ámbito de todo el mercado, al que ven con fuertes posibilidades de expansión para el futuro mediano<sup>12</sup>.

El dinamismo del Mercosur, que sorprendió por su rapidez a los observadores y a los propios gobiernos del bloque, es un factor esencial en el potencial ritmo de avance futuro de esas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo, y un cierto grado de autonomía regional que puede ser relevante en el futuro. En ese sentido, parece seguir el camino trazado por la Unión Europea a partir del Tratado de Roma y ofrece una base nueva en América Latina. Pero su éxito no está asegurado.

## **Los desafíos para el Mercosur**

El Mercosur va a enfrentar numerosos desafíos en los próximos años que pondrán a prueba su estabilidad. La actual crisis del bloque, descerrajada por la

crisis brasileña pero multiplicada por los problemas de la economía argentina, ofrece uno de ellos, pero puede ser que sus efectos resulten más efímeros que otros problemas con contenido estructural.

Algunos de esos peligros tienen orígenes externos, como la demanda de los centros de que la región abra su economía hasta un grado incompatible con la integración efectiva. Esta requiere un mínimo de protección para construir el mercado regional. La presión de poderosos intereses opuestos a todo lo que pueda reducir el influjo del mercado mundial irrestricto plantea uno de los datos que no debe perderse de vista<sup>13</sup>. Los sectores locales defensores de posiciones ortodoxas proponen una apertura extrema, asociados a los agentes financieros y de servicios globalizados, y más influidos por sus contactos con los centros que dentro del mercado regional.

Otros peligros tienen orígenes internos, como los provenientes de la reacción negativa de los agentes productivos en ramas y regiones afectadas por la evolución del Mercosur. Las protestas de las regiones azucareras argentinas, por ejemplo, temerosas del embate de sus mucho más pujantes vecinos brasileños, exhibe la necesidad de compatibilizar intereses locales y sectoriales que se ven afectados en la coyuntura, con vista a soluciones de largo plazo (al estilo de la política agraria común europea que demandó varias décadas de convergencia). En la coyuntura reciente, esas quejas del lado argentino incluyen a los productores de pollos, textiles, calzados, etc.<sup>14</sup>. No considerar esa maraña de intereses y propuestas sectoriales, que no son todavía bien conocidos (porque van surgiendo a medida que la experiencia práctica muestra aquello que no podía predecirse teóricamente), puede bloquear la marcha del proceso de integración.

El rol del movimiento obrero es otra variable a dilucidar. Este siente, con razón, que el Mercosur es obra de otros grupos sociales y que puede afectar sus intereses en el corto plazo. La sola posibilidad de que este mercado sirva para obligar a competir a los trabajadores de la región con aquellos que están en el país de menores salarios, fue un elemento de alerta que los movilizó contra el mismo en una primer etapa. La reacción tuvo elementos motorizadores del proceso de integración. Hoy, el Mercosur ha contribuido, por su sola presencia, a crear las primeras redes de sindicatos a nivel regional; estas nuevas organizaciones ofrecen posibilidades de acciones en el ámbito político local y regional, que van a contribuir a orientar la evolución del bloque (aunque la conciencia del proceso tropieza con las dificultades propias de su misma novedad). Es lógico, por eso, que sindicatos, representantes de pequeños y medianos empresarios, y dirigentes de zonas con intereses específicos, estén debatiendo si enfrentan la estrategia de integración o buscan un lugar a su amparo.

Por otra parte, la marcha del proceso no ha evitado, todavía, que los intereses nacionales sigan siendo más potentes que los generados por la integración. Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país

siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos. El reconocimiento creciente del efecto potencial de esas medidas sobre los otros socios regionales puede no ser suficiente para asegurar que ciertas decisiones sean aceptadas por el conjunto. La dificultad para alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos plantea uno de los problemas más agudos para el futuro del mercado regional. Si las presiones internas provocan quiebres fuertes, como los que se aprecian de la actual devaluación de la moneda en el Brasil, que afecta la competitividad relativa de sus socios, las posibilidades de quiebres se acentúan, pese a la decisión formal de todos los gobiernos de seguir adelante con el proceso. En ese sentido, una revisión del proceso de integración puede ofrecer nuevas perspectivas para analizar su futuro.

### **Las paradojas de la integración**

Los primeros acuerdos de integración, firmados en 1986, querían establecer un “proceso gradual, flexible y progresivo” y con carácter intra-sectorial, es decir, que se fuera consolidando rama por rama. Esas previsiones tenían que ver con la prudencia natural del inicio del fenómeno, así como con las intenciones lógicas de regular su marcha desde el estado nacional. Y los efectos fueron sumamente positivos, en la medida en que se notó un rápido aumento del flujo comercial en varias ramas en las que se firmaron protocolos específicos. Los acuerdos se refirieron a actividades como la automotriz (única donde se mantuvieron luego los criterios de regulación sectorial) así como a las máquinas herramientas, la actividad nuclear, la industria aeronáutica y la petrolera, debido a que se pensaba que el núcleo dinámico de la integración debía estar en el sector industrial y, sobre todo, en sus ramas más modernas<sup>15</sup>.

Los avances en los intercambios en esas actividades fueron tan intensos como breves debido al brote hiperinflacionario y recesivo que sacudió a la economía argentina en 1989-90. En ese sentido, los tres primeros años de la integración fueron tan buenos como breves, y es todavía motivo de polémica hasta qué punto ellos eran representativos. En todo caso, con el cambio de gobierno en la Argentina, seguido muy pronto por otro cambio en Brasil, la perspectiva oficial sobre el Mercosur se modificó. Los dos nuevos gobiernos exhibieron una actitud mucho más ortodoxa en política económica, y menor interés relativo por el mercado regional. A partir de 1989, la Argentina inició un enérgico proceso de apertura externa, desregulación interna y privatización de empresas estatales que se contradecía abiertamente con la estrategia de fortalecer el mercado común. El presidente C. Menem insistió una y otra vez públicamente en la idea de que quería sumar el país a la dinámica de las naciones desarrolladas y no a la suerte de sus vecinos. Un par de años después, su ministro de Relaciones Exteriores plantearía gráficamente el lema de las “relaciones carnales” con Estados Unidos co-

mo manera de expresar los objetivos de la política nacional. El presidente C. Collor de Melo formuló ideas semejantes, comentando ante el periodismo que prefería asociarse con Estados Unidos y no con naciones pobres<sup>16</sup>. Las ideas y presiones de la ortodoxia parecían definir el rumbo de ambos países.

Pero a mediados de 1990, el presidente de Estados Unidos, G. Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas, que proponía crear una gran zona de libre comercio en todo el continente, comenzando por el acuerdo de integración con México. Todavía se discute si la iniciativa de Washington era real, o si era básicamente una excusa para justificar el NAFTA, pero lo cierto es que ella autorizaba un cambio de actitudes en el continente que se verificó muy rápido. Apenas un mes después, los presidentes de la Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, que relanzó el proceso de integración sobre nuevas bases. En lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa trata de reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible. En esencia, ambos gobiernos se dieron un plazo de apenas cuatro años, hasta el 31 de diciembre de 1994, para completar el mercado integrado. Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales, con el atractivo adicional, para la ortodoxia, de que aquella tarea se podía llevar a cabo incluso con un estado ineficiente y corrupto. El Acta de Asunción, en marzo de 1991, no hizo más que extender el acuerdo a los otros dos países y ratificar el convenio.

El Mercosur continuó su marcha basado en las materias primas, como ya se ha mencionado, y en impulsos específicos, como la actividad automotriz, donde se mantuvieron los privilegios sectoriales concedidos. En cambio, perdió fuerza en otros ámbitos deseables por su dinamismo tecnológico potencial y su aporte al proceso moderno de desarrollo. Un caso testigo fue la manera en que terminó el programa de integración acordado entre las dos fábricas de aviones del bloque: Embraer, del Brasil, y la Fábrica Militar de Aviones (FMA) de la Argentina. Las dos empresas estatales se habían comprometido a trabajar en conjunto, en la segunda mitad de la década del ochenta, en el proyecto de un nuevo modelo de avión mediano, aprovechando los conocimientos específicos ya acumulados por cada una. La dimensión geográfica de la región ofrecía, por sí sola, un aliciente apreciable para esa tarea que permitía imaginar un mercado considerable (más allá de las posibilidades de exportar).

Pero hacia 1990 el gobierno argentino había dado la espalda a sus empresas públicas y no estaba dispuesto a apoyar ese proyecto, aunque sólo fuera por razones ideológicas y presupuestarias. Este fue dejado sin efecto porque la FMA no pudo obtener un subsidio de 25 millones de dólares destinado al desarrollo de su parte en la sociedad propuesta. El gobierno argentino adujo restricciones de fondos aunque no parecía ser la razón exclusiva. Para esa misma época, por ejemplo, el

Poder Ejecutivo decidió la compra de un nuevo avión para los viajes presidenciales que costó tres veces esa suma. Años después de la caída del acuerdo, el gobierno argentino privatizó la FMA. Esta empresa quedó ahora limitada a una planta de reparación de aeronaves bajo el control de la firma norteamericana Lockheed. El resultado fue que el Mercosur (pero sobre todo la Argentina) perdió la posibilidad de disponer de una fábrica de aviones de dimensión adecuada a sus posibilidades<sup>17</sup>.

Hubo otras que tendieron a desarmar las posibilidades de la integración, como la ocurrida en el sector de la industria nuclear, debido a la decisión argentina de privatizar sus centrales atómicas (todavía en trámite dadas las dificultades técnicas del proceso) y de dismantelar buena parte del área de investigación y desarrollo, que era conducida por la Comisión Nacional de Energía Atómica. De todos modos, a partir de un nuevo cambio de gobierno en la Argentina, el 10 de diciembre de 1999, se comenzaron a explorar de nuevo las posibilidades de integración y colaboración entre los dos países en ese sector. Otro fenómeno semejante sucedió en el sector petrolero, donde los tanteos destinados a encarar grandes proyectos conjuntos por parte de las dos empresas estatales de Argentina y Brasil perdieron fuerza a partir de la privatización de YPF (medida que fue seguida por el inicio de la privatización de Petrobrás)<sup>18</sup>. En 1999, el gobierno argentino permitió que YPF fuera comprada íntegramente por una empresa española (Repsol), modificando la estrategia inicial de disponer de una empresa local con accionistas diferenciados que controlaran su rentabilidad mientras que la conducción gerencial seguía siendo ejercida por argentinos. Esa decisión incrementó el control oligopólico del mercado petrolero argentino y redujo a la nada las posibilidades de integración en ese sector<sup>19</sup>. La evolución negativa de la industria argentina de máquinas herramientas durante la década del noventa, luego de su penetración exitosa en el quinquenio anterior en el mercado brasileño, es otro caso del mismo tenor.

El detalle de estos programas sectoriales frustrados tiende a explicar por qué los flujos de comercio se orientaron más hacia los derivados de ventajas naturales (que ofrecen ventajas comparativas estáticas) que hacia los rubros que ofrecen ventajas dinámicas, típicos del sector fabril y los de predominio tecnológico (como ocurría en los primeros intentos y como se mantiene todavía, aunque distorsionado, en ramas como la automotriz). Esa evolución coincide con los postulados de los economistas ortodoxos, que creen que el mercado ofrece el ámbito suficiente para que se revelen y desarrollen las ventajas comparativas de todo tipo, ignorando las diferencias entre las naturales y las creadas por la tecnología, la acumulación de capital y el aprendizaje productivo<sup>20</sup>.

Aún en estas condiciones, el Mercosur generó condiciones novedosas para una serie de ramas de tecnología avanzada. Los dos casos más evidentes son los de bienes de capital y de electrónica, que fueron motivo de una larga puja cuando hubo que decidir el arancel externo común que va a regir para el Mercosur. El gobierno argentino había llevado a cero los aranceles para esas dos ramas a co-

mienzos de la década del noventa, con el argumento de que el ingreso a bajos precios de esos bienes desde el exterior afectaba a las ramas locales que los producían, pero beneficiaba a toda la industria; la libre importación permitía reducir sus costos de inversión. Brasil, en cambio, mantenía el apoyo político y arancelario a esas ramas que consideraba pilares estratégicos del desarrollo industrial y tecnológico. La negociación entre esas dos posiciones en el seno del Mercosur fue larga y confusa. Al fin se llegó a un acuerdo que involucraba un arancel externo común del orden del 16% como objetivo final, decisión que obligó a la Argentina a retomar una posición que los funcionarios del equipo económico consideran “proteccionista” pero que no podían evitar en pro de un acuerdo con Brasil<sup>21</sup>.

Otro aspecto beneficioso de la integración regional, tan decisivo como poco comentado en la literatura al respecto, fue su aporte al proceso de estabilización de precios, tanto en la Argentina a partir de 1991, como en Brasil a partir de 1995. Aunque el análisis detallado de ese tema excede el ámbito del presente escrito, se sabe que las políticas de estabilidad, cuando se aplican tras intensos procesos inflacionarios, requieren contener posibles focos de aumentos sectoriales de precios. Si no logran dicho control, esos aumentos pueden propagarse hacia otros precios del sistema, aún cuando se mantenga la restricción monetaria, hasta afectar la estabilidad global que era el objetivo final del programa. Esos focos de aumento de precios fueron claves en el deterioro del Plan Austral en la Argentina de la segunda mitad de la década del ochenta, y tuvieron un rol decisivo en la pérdida de efecto del Plan Cruzado, poco después. Contener esos focos inflacionarios exige un intenso control de precios (que, en la década del noventa, resulta casi imposible de aplicar debido a razones ideológicas y la creciente debilidad del aparato del Estado) o recurrir a la importación de bienes similares desde países con precios más bajos y, además, oferta disponible (dos requisitos que no siempre son fáciles de encontrar juntos).

En ese aspecto crucial, la cercanía de los mercados de Argentina y Brasil y la relativa complementariedad de sus economías, contribuyeron a que la nueva estrategia de utilizar la oferta externa para controlar el precio interno de ciertos bienes fuera mucho más efectiva que en el pasado. Un ejemplo típico fue el constituido por el mercado de carne vacuna en la Argentina. La carne ocupa un rol decisivo en el consumo alimentario de la población y su costo, por ende, afecta notablemente los ingresos de los asalariados y la evolución de los índices del costo de la vida. El precio de la carne comenzó a subir poco después de aplicado el Plan de Convertibilidad, amenazando la estabilidad de precios (tal como ya había ocurrido en ocasión del Plan Austral). Pero esta vez el gobierno recurrió a la importación de ganado desde el Uruguay (donde el precio era mucho menor) y a la importación de pollos baratos desde Brasil. La carne de pollo operó como un sustituto de la carne vacuna, debido a la enorme brecha de precios creada entre una y otra, y contribuyó a contener el precio de la carne vacuna y, a la larga, a sostener la estabilidad<sup>22</sup>.

---

Un proceso semejante ocurrió en Brasil después del Plan Real, a medida que el aumento del consumo interno, provocado por la misma estabilidad, comenzó a amenazar el equilibrio de los mercados de alimentos, preparando la tendencia al aumento de los precios. También en este caso, los rápidos flujos de alimentos arribados de la Argentina y Uruguay permitieron controlar ese potencial foco inflacionario, de manera que la estabilidad tuviera más tiempo para afianzarse en el sistema de mercados.

En otras palabras, la experiencia comenzó a mostrar que la nueva dimensión del mercado creada por la integración contribuía a lograr objetivos más variados, y más ambiciosos, que los imaginados en su primer etapa. El Mercosur logró su legitimación por caminos muy distintos a los trazados al comienzo hasta llegar a la situación actual en que, por una razón u otra, la mayoría de los agentes en los distintos lados de sus fronteras internas cree en la necesidad de seguir adelante con el proceso.

## **Las dos versiones de la integración**

Apesar de todo, la integración sigue su recorrido tironeada por dos visiones, en esencia contrapuestas, aunque a veces convergen en determinadas actitudes. Una (muy basada en la concepción del gobierno de C. Menem en la Argentina) pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, tarea que exige una coordinación mayor de políticas fiscales y monetarias que la existente en la Unión Europea, para dar un ejemplo. Las intenciones de construir un mercado de ese carácter tienen que ver con la idea de que éste sólo puede, y debe, hacerse desde la política macroeconómica para evitar la presión de los *lobbies* sectoriales; esa apuesta se contrapone a la aplicación de políticas sectoriales y específicas. La otra postura (sostenida por una parte del gobierno brasileño, aunque en plena mutación ahora como efecto de los cambios que origina la crisis política) plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica.

Ninguna de estas dos corrientes expresa siempre sus opiniones de modo claro y transparente, y cada una de ellas está atravesada por numerosas posiciones puntuales intermedias que dificultan el debate. Aún así, el rol de cada una de ellas (tomadas como posiciones polares, o extremas) se aprecia en los contenidos prácticos de las propuestas de coyuntura que se presentan. La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década del ochenta, como se mencionó, hasta que el proyecto fue modificado por el nuevo programa de los noventa. La Argentina tuvo, desde entonces, un rol motor en las demandas de construir lo más rápido posible un mercado único acorde a los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica. No es casual, en ese senti-

do, que Buenos Aires haya protestado, de manera continua y enérgica, contra las políticas promocionales del Brasil, pidiendo al país vecino que las elimine para que no afecten a la economía argentina<sup>23</sup>.

Acorde con esas posturas, ya en 1997 el presidente C. Menem comenzó a pedir una “moneda única” para el Mercosur. El proyecto tendía a semejarse al del ecu, hoy ya conocido como euro, que se estaba implantando en Europa, pero sin tener en cuenta el diferente grado de madurez productiva y de regulación social de esas naciones respecto al Cono Sur de la América Latina. Los reiterados pedidos de la Argentina en ese sentido quedaron en la nada, aunque el gobierno argentino prosiguió insistiendo en los mismos<sup>24</sup>. A comienzos de 1999, y a modo de respuesta específica a la crisis brasileña, la Argentina dio un nuevo paso en esta dirección y propuso *dolarizar* su economía; al mismo tiempo, le aconsejaba hacer lo mismo a su socio mayor. Brasil no dudó en responder con una negativa rotunda, que se acentuaba en un momento en que el gobierno carioca debía demostrar, antes que nada, que era capaz de regular las tendencias hacia el equilibrio global y la moneda nacional creada hace apenas unos años<sup>25</sup>.

Por último, una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se oponía con firmeza debido a sus posiciones antiestatistas. La negativa a crear cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todos sus costos políticos y de oportunidad.

Al mismo tiempo, el avance del proceso exige una alternativa de ese tipo, del mismo modo que demuestra sus dificultades. El embajador del Brasil en la Argentina explicaba recientemente que le resulta muy difícil la administración cotidiana (del proceso de integración). “A veces me siento (decía) como si fuera un enfermero de guardia en un hospital de primeros auxilios... (aún así) todos los días hay una crisis y hemos logrado superarla. El Mercosur crece con las crisis”<sup>26</sup>. Este mismo embajador recuerda que en los primeros momentos del proceso de integración “Brasil insistió mucho en la manifestación del carácter intergubernamental del proceso, mientras que había una tendencia más clara de la Argentina por la supra-nacionalidad”. Hoy, concluyó, ese dilema ha dejado de ser funcional.

En rigor de verdad, el Mercosur necesita algo distinto a un grupo de burócratas discutiendo cuál debe ser la política de cada país. Necesita una guía sectorial y específica para forjar de manera más clara su derrotero hacia el futuro. Pero esa alternativa se ve trabada por las presiones de la ortodoxia y la exigencias de las crisis sucesivas que sacuden a cada nación del bloque. Es difícil saber qué pasará con la actual crisis brasileña, pero no es aventurado suponer que ella va a volver a modificar al menos una parte del elenco gobernante en el mediano plazo. En la Argentina, la elección presidencial de octubre de 1999 abrió el camino a un cambio

profundo de la dirección política del país que todavía debe encontrar su expresión en el Mercosur, pero que promete cambios en el corto plazo. Es decir que el inicio del año 2000 encuentra a los dos mayores países del bloque bajo nuevas alianzas políticas, forjadas en la experiencia de esta crisis, para afrontar el desafío que presenta el próximo milenio. Pero eso es, todavía, sólo una expresión de deseos.

### **La crisis de 1999**

La crisis desatada abiertamente por la devaluación brasileña del mes de enero ha abierto una situación tan difícil como complicada de evaluar, todavía, para el Mercosur. Las incertidumbres derivan del hecho de que la crisis estalló, pero está lejos de haber alcanzado una situación estable. La evolución de factores aún no dilucidados irá definiendo su marcha y sus consecuencias. En primer lugar, si bien es cierto que la devaluación nominal de la moneda brasileña superó el 80%, nada indica que se haya alcanzado un punto de equilibrio. El gobierno espera reducir esa cotización nominal a un objetivo menor (se habla de llegar a 1,70 reales por dólar en lugar de la cifra superior a dos que establece actualmente el mercado), mientras que la inflación, aunque todavía lenta, prosigue su marcha. La evolución de estas dos variables será decisiva. El alza de los precios internos va a definir en el mediano plazo el equilibrio del tipo de cambio en términos reales, mientras el mercado contribuirá a establecer su valor nominal; recién entonces se podrá saber cuán grande será la devaluación real, más o menos definitiva, de la moneda brasileña. Los observadores no se ponen de acuerdo en este tema, pero algunos elementos sugieren que la devaluación no sería tan grave como tienden a indicar las cifras actuales, y que el equilibrio final del tipo de cambio de ese país podría estar más cerca de los valores previos a la crisis que de los registrados en el momento inicial de la devaluación.

El tipo de cambio va a depender, también, de la forma en que se resuelva el déficit fiscal y, sobre todo, el endeudamiento del gobierno brasileño. Recién después de ese proceso de transición se podrá tener una idea más acabada del futuro de ese país y de sus consecuencias para el devenir del Mercosur.

Mientras tanto, sólo se pueden presentar algunas hipótesis sobre los efectos de esa crisis sobre la Argentina, su socio mayor en ese mercado. El primer efecto deriva de la recesión brasileña, que afecta sus compras en el exterior y con ello las posibilidades de las empresas argentinas de seguir vendiendo las magnitudes previas. El mayor impacto registrado hasta ahora se ubica en la rama automotriz, cuyas ventas a Brasil cayeron rápidamente. Dado que ya cerca de la mitad de la producción nominal de autos argentinos se dirige al país vecino, esa recesión ha provocado una profunda caída en la actividad de esa rama en la Argentina, que no tiene posibilidad de ganar posiciones en otros mercados para reemplazar esa caída de la demanda. Los despidos y suspensiones en las plantas automotrices

ofrecen el primer indicador del impacto de la recesión brasileña (conviene destacar que el tema es la recesión antes que el proceso de devaluación). Es posible que ese mismo problema se extienda a otras ramas, aunque ninguna otra tiene una dependencia tan grande respecto al mercado brasileño y ello explica la tensión ocurrida en las negociaciones en torno a la renovación del acuerdo sectorial firmado en marzo de 2000.

La recesión brasileña ha afectado, en menor medida, su demanda de alimentos, que es otra de las ramas dinamizadas en la Argentina por las compras del país vecino. Esa caída de la demanda ha tenido un reflejo fuerte en los precios, dado que los compradores brasileños aprovechan la oportunidad para pedir rebajas en sus compras, las cuales afectan la rentabilidad de los empresarios del otro lado de la frontera. Sin embargo, los exportadores argentinos pueden penetrar otros mercados para amortiguar los efectos de esta coyuntura, aunque se debe tener en cuenta que esa reorientación de sus ventas les obligará a realizar esfuerzos para ser exitosos.

Los efectos presuntos de la mayor oferta brasileña sobre el mercado argentino son aún más difíciles de evaluar. La devaluación permite una baja de precios de los bienes que ofrecen, que se trasladará en parte al mercado interno argentino, fortaleciendo la estabilidad macroeconómica. En cambio, es difícil de imaginar que esos ingresos afectarán a la producción argentina, ya diezmada por la apertura irrestricta. Parece más probable afirmar que las ventas adicionales del Brasil tendieron a reemplazar las ventas de productos semejantes desde terceros países antes que la oferta local.

Más allá de esa fluida evolución de las relaciones comerciales, la devaluación brasileña tuvo el clásico efecto de “contagio” que ocurre en estas situaciones. Su crisis generó de inmediato inquietud en los agentes financieros internacionales que, como en todos estos casos, comenzaron a preguntarse si el tipo de cambio argentino era o no lo suficientemente sólido. Esa pregunta tuvo un efecto negativo especial cuando se desató la crisis mexicana, a fines de 1994, y volvió a plantear una perspectiva riesgosa a raíz de la crisis brasileña. El gobierno argentino, igual que en las ocasiones previas, redobló la apuesta en defensa del peso y llegó a anunciar la *dolarización* total de la economía, tal como se mencionó más arriba. Esta propuesta merece un largo análisis, que escapa a este trabajo, por sus implicancias de política económica (dado que, entre otras, cosas exige un acuerdo poco probable con el gobierno norteamericano) pero tuvo la virtud de señalar a los inversores la inmutabilidad del tipo de cambio local. Lo cierto es que, por esa u otra causa, no se notó especulación contra el peso, permitiendo un alivio financiero, aunque coyuntural, en el sistema. El único efecto negativo fue el alza de las tasas que se pagan por los créditos, cuyos impactos en la producción están por verse.

En definitiva, si bien la situación permanece confusa, puede decirse que el impacto de la crisis brasileña sobre la Argentina se originó más en el ámbito del comercio exterior que en el financiero, y que sus efectos están fuertemente con-

centrados en algunas actividades sectoriales significativas en la producción local. El problema para la Argentina, más que la crisis brasileña, radica en la intensa y rápida caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta al mundo; la impactante reducción de las cotizaciones de los granos, las oleaginosas y el petróleo afectó intensamente a la balanza comercial (dado que el deterioro de los ingresos para 1999 fue de unos 4.000 millones de dólares respecto a 1997) repercutiendo en el ingreso de los productores, con consecuencias negativas en su oferta a mediano plazo. Resulta irónico observar que ese impacto no se originó en el Mercosur, aunque diversos medios locales intentan minimizar este problema y descargar toda la culpa sobre Brasil. Esta vez, no es tanto el vecino ni el sistema financiero internacional, sino los propios mercados de materias primas los que están asestando un rudo golpe a la economía argentina y, en consecuencia, al modelo de “especialización” primaria que se promovió con fuerza en la década del ochenta.

## Bibliografía

- Centro de Economía Internacional 1997 *Comercio Exterior Argentino* (Buenos Aires) Vol. 5, Nº 7, Julio.
- CISEA 1991 *Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil* (Buenos Aires).
- CISEA 1992[a] *Antecedentes y perspectivas del Mercosur* (Buenos Aires).
- CISEA 1992[b] *El desafío del Mercosur para la industria argentina* (Buenos Aires) Mimeo.
- Clarín 1999 (Buenos Aires) 14 de Febrero.
- Clarín 2000 (Buenos Aires) 17 de Marzo.
- Huici, N. y J. Schvarzer 1992 *El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina-INTAL).
- Huici, N. y J. Schvarzer 1993 *Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina-INTAL).
- Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) 1997 *El Mercosur. Perspectivas de un bloque emergente* (Madrid) Mimeo.
- La Nación 2000 (Buenos Aires) 21 de Marzo.
- Página 12 1999 (Buenos Aires) 7 de Febrero.
- Schvarzer, J. 1990 “De l’apogée du plan austral au chaos hyperinflationiste”, en *Problemas d’Amérique Latine* (París) Nº 95, primer trimestre.
- Schvarzer, J. 1995 “La reestructuración de la industria argentina en el período de ajuste estructural”, presentado en el Colloque International de CRE-DAL, *Competitivité et restructurations sectorielles en Amérique latine. Les défis de la globalisation* (París) 26 a 28 Enero.
- Schvarzer, J. 1998 *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina 1975-2000* (Buenos Aires: editorial A-Z).
- Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería 1997 *El sector lácteo argentino* (Buenos Aires).
- Seixas Correa, L. F. 1998 “La situación del Mercosur”, conferencia en la Universidad de Buenos Aires, dentro del *Programa de Políticas de Estado* (reproducida en mimeo) 17 de Noviembre.

## **Notas**

1 Las magnitudes del producto dependen de los tipos de cambio entre las monedas locales y el dólar, de modo que se modifican con las fluctuaciones de este último. La cifra mencionada se refiere a valores de los tipos de cambio cercanos a la paridad de poder adquisitivo (PPP) de cada moneda que deben tomarse como estimaciones confiables, aunque se encuentran magnitudes diferentes en diversas fuentes.

2 El fracaso patente de las iniciativas de integración regional lanzadas a partir de la década del sesenta, como la ALALC o la ALADI, analizado en infinidad de textos, no hacen más que confirmar la distancia existente entre los discursos y la acción en la escena latinoamericana.

3 La posibilidad de coordinar medidas en el tratamiento de la deuda tuvo presencia política luego del lanzamiento de los planes de estabilización conocidos como Austral y Cruzado en ambos países, y fue motivo de conversaciones entre los ministros Sourrouille y Bresser Pereira en 1987. Luego, la renuncia de este último y la difícil situación de la coyuntura económica argentina frenaron esa alternativa. Hay un análisis de este tema en CISEA (1992[b]).

4 No es casual que, con el mismo objetivo, el primer gobierno democrático argentino, a partir de 1983, buscara terminar los conflictos históricos de fronteras con Chile, que habían reforzado las demandas militares a ambos lados de la Cordillera y llevaron a ambas naciones al borde de la guerra hacia fines de 1978. Esos temas fueron dificultosamente resueltos a lo largo de más de casi dos décadas debido, entre otras cosas, a que el gobierno militar se mantuvo en Chile hasta fines de la década del ochenta, de modo que recién a partir de entonces se pudo hablar de confianza entre democracias.

5 Esta historia se resume en un buen informe sobre la evolución del bloque regional, en IRELA(1997). Las complicaciones políticas aún no están resueltas en Paraguay. Los conflictos de 1999 exigieron una cierta participación de los gobiernos de los países vecinos, con resultados que deberían discutirse en el ámbito político, y que van a demandar, probablemente, nuevas intervenciones diplomáticas. El éxito de esas gestiones dependerá, en definitiva, de la solidez de los miembros mayores del bloque; dicho de otro modo, podría asumirse que a una mayor profundidad de la crisis política en la Argentina o Brasil podría corresponder, o reflejarse, una mayor autonomía relativa (para bien o para mal) de la evolución política paraguaya.

6 Ver las estadísticas preparadas por el Centro de Economía Internacional (1997).

7 Las cifras están tomadas de los informes anuales de la Cepal y sólo pretender ofrecer un esquema de la evolución del comercio de esas naciones que

debe ser estudiado con otra profundidad cuando se buscan las causas concretas de cada porción del mismo, y que se modifica en cada coyuntura particular, como está ocurriendo ahora en Brasil después de la devaluación del real.

8 Ver los estudios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SEAG, 1997).

9 Estos temas ya fueron observados y analizados en Huici y Schwarzer (1993).

10 Del mismo modo que la rama automotriz dio paso al NAFTA, se sabe que la siderurgia fue el primer paso para la integración europea, ejemplos que deben tenerse en cuenta cuando se proyecta el futuro del Mercosur.

11 El tema no puede analizarse en detalle en este trabajo, pero debe señalarse que uno de los aspectos que hacen diferente a esta experiencia radica en el hecho de que el Mercosur es el único mercado regional, entre los mayores mercados de automóviles del planeta, que no cuenta con empresas automotrices nacionales, de modo que tiende a responder a la estrategia de las multinacionales basadas en otros mercados.

12 Entre los numerosos estudios del tema, conviene mencionar el estudio del CISEA (1992[b]) y, en lo que se refiere al comercio, a Huici y Schwarzer (1993).

13 Una nota periodística reciente afirma que el gobierno de los Estados Unidos “apoya al Mercosur”, pero espera que sea ampliado a Chile y que sirva para que todos sus miembros “liberalicen” sus economías, de modo que el bloque es visto como una condición para ciertas estrategias económicas y no como una zona de expansión y consolidación productiva (ver nota en Clarín, 2000).

14 Un resumen detallado de esas protestas, luego de que se firmara un nuevo acuerdo automotriz, figura en La Nación, 2000.

15 De la ya extensa literatura al respecto, debemos mencionar las publicaciones de CISEA (1991 y 1992[a]) para seguir esos procesos.

16 Ver las citas específicas en CISEA(1992[b]) cuyo análisis seguimos en los párrafos que siguen. Recientemente, R. Lavagna, ex secretario de Industria de la Argentina, insistía en el riesgo para el Mercosur que generan los sectores conservadores de la Argentina “que favorecen un alineamiento automático con los Estados Unidos, porque tienen la idea de que es mejor ser socio de los ricos que de los pobres, como si este dato no requiriera de una voluntad de los dos lados...” (ver reportaje en el diario Clarín, 1999).

17 En este análisis seguimos el estudio que hicimos en Schwarzer (1995).

18 En rigor, hay ciertos acuerdos de cooperación entre ambas empresas, pero ellos son firmados por las mismas en su carácter de entes privados, con ob-

jetivos y criterios distintos a la posibilidad de maximizar el desarrollo autónomo del Mercosur.

19 La estrategia hipotética de forjar una estrecha alianza estratégica entre YPF y Petrobras, por ejemplo, hubiera permitido crear una de las mayores petroleras del mundo basada en el Mercosur. No parece necesario extenderse aquí sobre la importancia de crear ese ámbito de integración y acumulación más o menos autónomo en la región, que quedó descartado por la nueva coyuntura.

20 Frente a la devaluación del real (que superó el 70% en términos reales en los dos primeros meses de 1999, amenazando con una intensa competencia a la producción argentina), uno de los principales secretarios del Ministro de Economía de la Argentina, M. Kiguel, explicó que esa crisis contribuirá a que los países del Mercosur puedan “especializarse en sus ventajas comparativas”; reconoció, asimismo, y sin mayor preocupación, que ciertas industrias locales “no van a poder sobrevivir”. Esta posibilidad le parecía un resultado razonable del “mercado”, que no merecía acción alguna por parte del gobierno (ver reportaje en Página 12, 1999).

21 Evitamos el detalle de algunos aspectos técnicos para facilitar la presentación. El acuerdo prevé un plazo para la homogeneización de ese arancel externo común, durante el cual la Argentina debe elevar gradualmente sus aranceles para esos bienes, mientras que Brasil disminuye los suyos para alcanzar el punto de convergencia aprobado.

22 La problemática creada por el aumento de los precios de los alimentos luego del lanzamiento del Plan Austral está analizada en Schvarzer (1990), reproducido en Schvarzer (1998), y puede servir como antecedente para comprender lo ocurrido en la década del noventa que aquí sólo se menciona como parte del contexto de análisis.

23 La Argentina suprimió toda su política de promoción industrial y el gobierno no estaba dispuesto a reimponer algunas medidas ni siquiera frente a la amenaza competitiva del Brasil, a cuyo gobierno se prefería pedirle que modificara su política al respecto en nombre de la ciencia económica.

24 En 1998, súbitamente, la Casa de Moneda de la Argentina acuñó una nueva moneda de un peso, en cuya cara está grabada la Cruz del Sur y la palabra Mercosur. Al parecer, esa moneda se emitió para mostrar, como dijo un funcionario, que se había logrado la moneda regional pedida en plazos perentorios por el entonces presidente argentino.

25 De hecho, la Argentina ya tiene una economía dolarizada donde la mayor parte de los precios están en dólares y las dos terceras partes de los depósitos bancarios están registrados en la moneda de los Estados Unidos. La nueva

propuesta propone eliminar el peso (que vale uno a uno con el dólar) y pedir al gobierno de Washington que actúe como proveedor de dinero y prestamista de última instancia a la Argentina, algo parecido al experimento monetario de las ex colonias francesas en África que utilizan el franco CFA para sus transacciones, pero que no encuentra parangón en el mundo moderno. Brasil se opone enérgicamente a esa estrategia y sigue defendiendo su “autonomía” monetaria aún a costa de grandes dificultades económicas.

26 Conferencia del embajador del Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa (1998), en el Programa de Políticas de Estado de la Universidad de Buenos Aires, el 17 de noviembre de 1998, y reproducida en mimeo.



---

## *Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica\**

— Inés Terra y Marcel Vaillant\*\*

### **Introducción**

**E**l Mercosur se formó a comienzos de la década del noventa en un contexto mundial en el que adquirirían fuerza estrategias regionalistas y los países de la zona implementaban políticas de apertura externa y liberalización de sus mercados. Con la formación del bloque se proponía profundizar la especialización comercial asociada a ventajas comparativas o al aprovechamiento de economías de escala, y lograr sustento externo para impulsar las reformas. En su primera etapa, que se extendió hasta 1994, el Mercosur avanzó hacia la formación de una zona de libre comercio para constituirse como una unión aduanera imperfecta en 1995. En los años siguientes se avanzó en el perfeccionamiento de esa unión aduanera. Entre los resultados más notables de estas primeras etapas se destacan el crecimiento del comercio intrarregional y la apertura externa de las economías regionales.

Apesar del avance del proceso de integración, el Mercosur mantiene aduanas internas, distintas excepciones al funcionamiento pleno de una Unión Aduanera y, en particular, las importaciones intrarregionales están sujetas a “exigencias de origen”. Por lo tanto, el procurar la libre circulación de bienes al interior de la región constituye un objetivo prioritario. No obstante, al profundizar el proceso de inte-

---

\* El presente trabajo está basado en los resultados de una investigación realizada con el apoyo de CSIC-UdelAR. Ver Terra y Vaillant (1997).

\*\* Profesores Agregados e Investigadores del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía (DEFCS Universidad de la República, Uruguay).

gración emergen problemas regionales derivados de las asimetrías entre países y regiones geográficas que forman el Mercosur que no pueden soslayarse.

Este artículo analiza el estado actual del proceso de integración incorporando los problemas regionales que emergen al profundizar el proceso. A estos efectos, en la sección II se revisan las estrategias de integración y sus principales logros. En las secciones III y IV se abordan aspectos regionales del proceso de integración desde un punto de vista tanto teórico como aplicado a la realidad concreta del Mercosur. En la última sección se destacan las conclusiones más importantes.

## **La actual estrategia de integración económica en el Cono Sur**

### **Los objetivos enunciados y los subyacentes**

El Mercosur es un proyecto que persigue múltiples objetivos, algunos de los cuales están expresamente establecidos en la letra de los acuerdos, mientras que otros resultan menos visibles, aún cuando sean tanto o más importantes que los primeros.

En primer término, el Mercosur se formó con el propósito de profundizar el comercio y la especialización productiva en función de las ventajas comparativas y de generar un mercado de mayor dimensión que habilite un mayor aprovechamiento de economías de escala, el acceso a mayor variedad en el consumo o al aumento en el grado de competencia entre las firmas atenuando prácticas monopólicas u oligopólicas. Estos son objetivos clásicos de la liberalización comercial aún en un contexto discriminatorio como lo constituye la creación de una Unión Aduanera en el Mercosur.

En segundo lugar, se trataba de dar sustento, más allá del compromiso de los gobiernos, a las reformas estructurales implementadas por los países de la región durante las últimas décadas. Estas reformas se pusieron en marcha en la década de los ochenta, como resultado de la crisis de la deuda y los condicionamientos establecidos por las agencias multilaterales de crédito. Las mismas se caracterizaron, en sus aspectos estructurales, por: el cambio en el papel del estado en la actividad económica (ingreso del sector privado y empleo de mecanismos de mercado para asignar la inversión y proveer un conjunto de servicios tradicionalmente realizados por el sector público); reforma comercial, bajo la modalidad de apertura unilateral; y disciplinamiento de acuerdo a las reglas del multilateralismo. La integración es un instrumento que provee una tecnología de compromiso a los hacedores de política de cada país.

En tercer término, la integración regional constituyó una respuesta –común en relaciones internacionales– de los países del Mercosur frente a un movimiento generalizado hacia la constitución de bloques comerciales. La respuesta fue temprana y rápida, y da cuenta de lo que se dio en llamar el efecto dominó de las estrategias regionalistas.

### **Los resultados más destacables del nuevo arreglo comercial'**

Desde 1995, cuando se ponen en marcha los acuerdos de Ouro Preto, el Mercosur pasó a ser una unión aduanera imperfecta, porque existen algunas excepciones al libre comercio al interior de la zona, y porque aún cuando se acordó un arancel externo común (AEC) aplicable a las importaciones desde terceros países, se mantienen ciertas excepciones al mismo y quedan pendientes de armonización ciertos aspectos de las políticas comerciales externas.

Por un lado, puede decirse que es una zona de libre comercio de bienes agrícolas y manufacturados. Entre 1995 y 1999 fue una zona de libre comercio imperfecta debido a que había un conjunto de bienes que estaban exceptuados del libre comercio. Estos integraban lo que se denominó el "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera" (RA) o pertenecían al sector azucarero o automotriz. Para los productos en RA se mantuvieron los gravámenes a las importaciones desde la zona por un período adicional. No obstante, se estableció un cronograma para su eliminación gradual y automática en un período de cuatro años que se inició el 1° de enero de 1995 para Argentina y Brasil, y un año después para Paraguay y Uruguay. Estos cronogramas se cumplieron puntualmente y hoy se encuentra libre de gravámenes la mayor parte del comercio regional (excepto el sector automotriz y azucarero).

Se han tomado numerosas medidas en el campo de las normas que facilitan el intercambio, y cuyo funcionamiento inadecuado se traduce en barreras al comercio: trámites en frontera, estándares, normas de calidad, barreras fitosanitarias, permisos de importación, etc. Aunque se había acordado la eliminación de todas las barreras no arancelarias para fines del año 1994, aún persisten casos que plantean dificultades.

Por otra parte, aún no se ha logrado la libre circulación de bienes al interior de la zona dado que persisten numerosos regímenes especiales, acuerdos comerciales bilaterales u otras normas a armonizar o eliminar. Las dificultades para armonizar las políticas comerciales respecto a terceros mercados han determinado que se mantenga un régimen de origen para el comercio al interior de la zona. El motivo por el cual se aplica una norma de origen en una zona de libre comercio es preservar los niveles de protección que impone cada socio, y evitar que los productos ingresen a la zona a través de los socios menos protegidos.

Para las economías más pequeñas o de tamaño intermedio del Mercosur, que tienen una estructura productiva más especializada, alcanzar estos niveles de origen resulta dificultoso. De algún modo quedan cautivas de sus socios regionales para abastecerse de insumos y materias primas y, en este sentido, la norma de origen se constituye en un instrumento que protege a las economías más grandes con una industria más integrada. En consecuencia, establecer una Unión Aduanera con libre circulación de bienes (sin régimen de origen) es un objetivo de primer orden para los negociadores de los países pequeños del Mercosur.

Respecto a la política comercial común se adoptó un Arancel Externo Común (AEC), se acordaron instrumentos de política anti-dumping comunes y se establecieron pautas para armonizar las políticas de relación con terceros países (preferencias con países de ALADI, creación de zona de libre comercio con la Unión Europea, ALCA).

El AEC abarca la mayor parte del universo arancelario, pero existen productos para los que resultó más difícil llegar a un acuerdo. Por un lado, los acuerdos respecto al AEC para el sector automotriz y azucarero se han postergado; por el otro, se acordaron listas de excepciones para productos a los que se otorgó un plazo adicional para llegar al AEC. Existen listas de excepciones y pautas de convergencia para llegar al mismo arancel, pautas que en algunos casos implican descensos y en otros aumentos arancelarios (bienes de capital, informática y telecomunicaciones y listas nacionales).

Finalmente, se encuentran los regímenes especiales de comercio. Las zonas francas existentes deberán pagar el AEC, o el arancel respectivo del país si se trata de una excepción al AEC.

### **El patrón de especialización: producción y comercio en el Mercosur**

Desde la firma del Tratado de Asunción se registró un comportamiento muy dinámico, que estuvo fuertemente asociado al comercio entre los socios mayores. El comercio entre los socios del Mercosur llegó a cerca de U\$S 20 mil millones en 1997 y 1998. Aún considerando la crisis que atravesó la región en 1999, que significó una caída del comercio a cerca de U\$S 15 mil millones, el comercio intrarregional creció a una tasa media acumulativa anual de 12,7% entre 1990 y 1999, por lo que puede concluirse que el Mercosur ha sido un proyecto exitoso en términos de favorecer el comercio al interior de la región.

En 1990 –punto de partida del Mercosur–, el comercio entre los socios mostró un patrón de especialización con componentes marcadamente inter-industriales, reproduciéndose en cierto grado los patrones de comercio que caracterizan al comercio con el resto del mundo.

Sin embargo, esta estructura coexiste con comercio de dos vías (exportaciones e importaciones en la misma industria) de menor magnitud pero con cierta significación en el intercambio bilateral entre los socios de mayor tamaño industrial.

La composición del comercio de Brasil con sus socios del Mercosur es similar a la de un país desarrollado. Les vende productos manufacturados en los que la región es importadora desde el resto del mundo, y les compra materias primas y alimentos con escaso valor agregado. Algo similar pero de menor magnitud se verifica en el comercio entre Argentina y los socios pequeños (Paraguay y Uruguay).

Los países del Mercosur son el destino de una canasta de productos más amplia que la que exportan al resto del mundo. Los mercados de la zona integrada absorben el comercio de productos que no ingresan al resto del mundo. Este fenómeno responde por un lado a la presencia de un acuerdo comercial preferencial, pero también al hecho de que las economías vecinas constituyen una extensión natural del mercado interno. A ese conjunto de bienes, que no se venden al resto del mundo pero que se comercian con los socios de la región, suele denominárselos *bienes regionales*. Ejemplos de este tipo de intercambio se encuentran en bienes agropecuarios perecederos, energía o ciertos servicios.

El Cuadro 2 presenta indicadores de especialización comercial (importadora y exportadora) por grandes sectores económicos (clasificados según la Clasificación Común de Productos de la UNCTAD) y por principal mercado de origen y destino para el Mercosur.

En la primera columna de cada cuadro se presenta el origen o el destino –según se trate de importaciones o de exportaciones. La segunda establece el sector de la CCP. La tercera presenta la estructura de las importaciones por sectores de la CCP, y la cuarta, la tasa media de crecimiento acumulativa de cada sector para el período 1990-1995. Las columnas cinco y seis presentan la misma información que las dos anteriores, pero para las corrientes exportadoras. Finalmente, la última columna reporta las tasas de cobertura (medidas como el cociente de las exportaciones sobre las importaciones) de cada destino-origen y cada sector.

El Mercosur es un exportador de productos del sector alimenticio, de materias primas de origen agrícola y de minerales, y un importador de productos de los otros sectores. Este patrón se ve confirmado en el comercio con la Unión Europea y con Estados Unidos, mientras que con la región aparecen las manufacturas con una especialización exportadora. Por su parte, Chile muestra un patrón de especialización similar que se reproduce en todos sus mercados. Es un exportador de minerales y metales, materias primas de origen agrícola y alimentos.

A comienzos de la década de los noventa, los países del Mercosur, al igual que el resto de los países de América Latina, implementaron políticas de apertura externa. En los Cuadros 2 y 3 se contrasta la magnitud de este proceso a través de la evolución de los aranceles para el Mercosur y los otros países o subregiones dentro de la ALADI. El Cuadro 2 presenta la evolución de los aranceles promedio simple por categoría de productos y por subregión. Para agregar los promedios por subregión se empleó como ponderador a la participación de un sector en un cierto país en el promedio de las importaciones del período para la subregión. Para agregar aranceles promedio de distintos sectores, se construyó el promedio simple ponderando por la cantidad de ítem por sector.

En promedio, para toda la ALADI los aranceles cayeron desde un 16% a un 13% en el período de 1991 a 1995. En los primeros años de la década se verificó

una caída significativa de aranceles para la mayor parte de los países; en los últimos años hay una cierta reversión. El Mercosur y el CAN muestran una evolución similar. Chile pone en práctica una reforma arancelaria en 1991 y la mantiene el resto de la década, y México tiene variaciones bastante menores.

Especial atención merece el caso de México, el cual registra en 1995 una leve reversión de la apertura. Ese año, también Brasil registra un movimiento en la misma dirección. Por otra parte, en 1998, frente a la crisis asiática, el Mercosur aumentó transitoriamente su AEC. Este fenómeno de una respuesta proteccionista de los países grandes frente a crisis en el plano externo es una realidad a la que es necesario prestarle atención. En efecto, las crisis económicas y las dificultades asociadas a los procesos de ajuste de los patrones de comercio y producción, podrían generar una reversión en el proceso de apertura comercial.

En particular, es de interés abordar el tema de por qué los ajustes en los precios relativos pueden ser postergados o sustituidos por medidas de tipo proteccionista (por ejemplo, la necesidad de una devaluación del tipo de cambio real para procesar un ajuste externo en la economía brasileña en 1998). Este punto fue muy relevante en el período previo a la devaluación brasileña en la crisis de 1998-99.

Respecto a la estructura arancelaria por sectores, hay diferencias significativas entre las subregiones, y es aquí donde aparecen los mayores obstáculos para acordar una política comercial para la región en su conjunto. En el Mercosur, el sector manufacturero registra los mayores niveles de protección nominal; en contraste, en los países de la Comunidad Andina y en México, este lugar lo ocupan el sector de alimentos, bebidas y tabaco. Chile, en cambio, presenta una estructura de la protección nominal arancelaria muy similar entre los distintos sectores. Esta discrepancia en la estructura sectorial de los aranceles aplicables a productos originarios del resto del mundo constituye sin duda un obstáculo si se desea avanzar en el proceso de integración de las economías de la región.

El dinamismo mostrado por las importaciones de la zona durante la última década, y en particular por aquellas originarias de la economía norteamericana, estaría señalando que la rebaja arancelaria se tradujo en un crecimiento del comercio. Las exportaciones han sido más lentas en reaccionar dado que, como es sabido, los ajustes productivos que implican una reasignación de recursos entre sectores suelen ser lentos.

## **Una visión regionalista de la integración**

### **Integración y separación de mercados: aranceles y geografía**

Tanto los objetivos como los resultados reseñados no repararon en el efecto marcadamente diferenciado que la integración económica tiene sobre el espacio regional. El Mercosur afecta de forma distinta a los sectores productivos, pero

también, y por sobre todo, a las distintas regiones económicas involucradas en el proceso.

Solamente como punto ilustrativo de la importancia de los efectos regionales de la integración económica, téngase en cuenta que en la Unión Europea el segundo rubro en importancia del presupuesto comunitario es el destinado a políticas regionales.

Del mismo modo que existe una estructura productiva asociada al viejo modelo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones y una nueva estructura productiva vinculada al nuevo modelo de apertura e integración, también es posible pensar en una vieja y una nueva geografía asociada a los cambios de localización de la actividad económica alentados por las nuevas políticas comerciales.

Los procesos de integración económica se traducen en una fuerte disminución en el costo de acceso entre los mercados que se integran. En términos generales, se reducen los obstáculos al comercio de bienes. Este proceso, que comienza por una disminución de los aranceles comerciales, debe acompañarse de un desmantelamiento de los instrumentos para-arancelarios que obstaculizan el comercio y por la implementación simultánea de un conjunto de medidas que faciliten el intercambio. Las fronteras pierden relevancia relativa respecto a otras variables que influyen sobre la separación de los mercados y que tienen una naturaleza más estructural (barreras físicas, culturales, etc.).

El costo de acceso a un mercado es un concepto intensamente utilizado en la literatura vinculada a los enfoques que analizan la gestión empresarial y la incidencia de las estrategias empresariales en el desempeño de la firma. Recientemente, esta noción ha adquirido especial relevancia al ser incorporada en los nuevos modelos de comercio cumpliendo un rol trascendente en la explicación de los patrones de comercio y especialización internacional.

En los costos de acceso a un mercado influyen muchos elementos además de los específicamente arancelarios y de los referidos al transporte. Así, deben tenerse en cuenta aspectos tales como los costos de las comunicaciones internacionales y las dificultades que surgen en el transporte de bienes entre países cuando no existe un adecuado desarrollo de la infraestructura y del funcionamiento de las diferentes redes de transporte; los diversos instrumentos de protección no arancelaria; los problemas de estandarización y normalización de la calidad y medida de los productos; los trámites de frontera; los obstáculos a la formación de canales de comercialización por predominio de estructuras de mercado no competitivas.

Todos estos factores que influyen sobre los costos de acceso a un mercado pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- aquellos que responden a *barreras políticas* que separan a los estados nacionales.

- aquellos que responden a *barreras geográficas* que se manifiestan en otras características discriminatorias entre mercados ubicados en distintos puntos en el espacio.

A los efectos de simplificar el problema, denominaremos aranceles a los primeros y costos de transporte a los segundos. Mientras que los primeros son resultado de la existencia de fronteras políticas que separan a los países entre sí, los segundos aparecen como resultado de una geografía que distingue regiones y espacios físicos.

En rigor, en muchos casos la separación no es tan sencilla. Los costos asociados a la geografía están estrechamente ligados a la infraestructura. Las políticas de infraestructura capaces de alterar la geografía serán entonces variables de política económica muy relevantes en el proceso de integración, con posibilidad de influir sobre la asignación de recursos y la especialización tanto o más que la política comercial (los aranceles).

Cuando los productos de una región pagan aranceles para ingresar en otras regiones, pertenecen a países distintos. Se supone que los costos de transporte son substantivamente menores al interior de una región que entre regiones diferentes. Todos estos factores tienden a discriminar entre productos provenientes de una región natural o país, implicando distintos precios:

$$P_{ij} = P_j \cdot (1 + t_{ij}) \cdot (1 + g_{ij})$$

donde:  $P_{ij}$  = es el precio de los productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $i$ ;  $P_j$  = es el precio del productor en  $j$ ;  $t_{ij}$  = son los aranceles que pagan los productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $i$ ;  $g_{ij}$  = son los costos de transporte entre la región  $j$  y la región  $i$ .

Tradicionalmente, la economía regional ha distinguido entre regiones a las que se considera como "*fronteras externas*" de un espacio que se integra, y aquellas consideradas como "*fronteras internas*" (Nijkamp, 1993). Las primeras son consideradas regiones periféricas con un débil potencial de desarrollo, lejanas de los centros industriales y mal provistas de infraestructura. En contraste, las "*fronteras internas*" tienen una naturaleza estrechamente vinculada al proceso de integración. En los estudios sobre integración regional se destaca reiteradamente el papel que juegan las regiones fronterizas como áreas especialmente dinámicas, en la medida en que son las áreas que vinculan más inmediatamente los espacios que se integran.

Las regiones económicas que constituyen fronteras internas de los espacios que se integran, son las que enfrentan los cambios más dramáticos en sus condiciones generales, dado que naturalmente son las que tienen el acceso facilitado a las economías vecinas, lo cual se convierte en una ventaja respecto al resto de las regiones del país.

También este aspecto ha sido reiteradamente referido en el caso europeo, y aprovechando su enorme potencial de desarrollo en el contexto del proceso de integración se han diseñado políticas regionales orientadas a promover el desarrollo de las fronteras internas de los países de la Unión Europea. Asimismo, se han diseñado políticas compensatorias para las fronteras externas, de menor potencial de desarrollo y rezagadas de los beneficios derivados del aumento del comercio entre las regiones que participan del proceso de integración.

Con el avance en el proceso de integración entre los países de Norteamérica, han adquirido nueva vigencia los estudios de la frontera de México con Estados Unidos. Uno de los temas planteados en dichos estudios es el de los fenómenos de aglomeración industrial que se acentúan en las regiones fronterizas al bajar las barreras al comercio entre estas dos economías.

### **Las regiones en el Mercosur**

En el caso del Mercosur, la frontera interna más relevante es la que delimita la región Sur de Brasil (Río Grande Do Sul, Santa Catarina y Paraná), Uruguay y la Región Metropolitana-Pampeana de la Argentina (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa, Córdoba y Entre Ríos). Este espacio geográfico contiene algunos de los centros metropolitanos más importantes del Mercosur. Asimismo, es el escenario en donde se están desarrollando los proyectos de integración física más importantes del Mercosur (puente Buenos Aires-Colonia, interconexión carretera, hidrovía, interconexión eléctrica, gasoducto, etc.).

La profundización de la integración regional conlleva un proceso de especialización productiva al interior de cada país, que se refleja en la dinámica que adoptan las corrientes de comercio al interior de la zona. Está claro que el proceso de integración implica enfrentar procesos de reestructuración productiva para cada socio. Sin embargo, los países no constituyen espacios económicos homogéneos, y por ende no cambian de una forma armónica.

La integración es un fenómeno productivo que transcurre en un espacio geográfico concreto, el cual se va modificando y reestructurando de una forma peculiar en función del tipo de especialización productiva y comercial que se va gestando. Los procesos de relocalización productiva pueden ser visualizados como procesos de relocalización geográfica de la actividad económica a escala regional y al interior de cada espacio económico nacional.

Los países del Mercosur conforman un mercado de doscientos millones de consumidores, distribuidos en trece mil kilómetros cuadrados y que se encuentran ubicados a gran distancia de los grandes mercados mundiales. El Mercosur muestra niveles de desarrollo social y económico muy dispares entre las distintas subregiones que lo integran. Existen zonas densamente pobladas, con gran desarrollo productivo y mejor calidad de vida de sus habitantes y regiones más rezagadas. Existen regiones que se han constituido como grandes centros de la actividad económica y regiones que se han mantenido poco pobladas, con escasa actividad económica y una fuerte especialización en la producción de bienes primarios. Estas asimetrías se extienden a las redes de infraestructura y al desarrollo de las comunicaciones.

En Brasil, un 87% de la población se concentra en las regiones del sur, sudeste y nordeste, que representan un 36% del territorio. La región del sudeste concentra un 43% de la población, con un ingreso per cápita un 32% superior al promedio del país y una densidad de población cuatro veces superior. Por otra parte, el sur de Brasil concentra un 15% de la población y el nordeste un 30% y también muestran una densidad de población bastante superior al promedio del país. Mientras que el sur tiene un ingreso per cápita en torno al promedio del país, el nordeste es una región bastante más pobre donde el ingreso per cápita no alcanza a un 60% del promedio (ver Cuadro 3).

En Argentina, las regiones metropolitana y pampeana concentran un 70% de la población en un 17% del territorio, mientras que el 60% del territorio, en donde se extiende la Patagonia, permanece prácticamente despoblado. La densidad de población de la primera es cuatro veces superior al promedio del país. Asimismo, Uruguay, Paraguay, y el norte argentino, se ubican en una situación intermedia: sin estar tan despoblados como las otras regiones de Argentina o Brasil, están muy lejos de alcanzar la densidad de población de los grandes centros económicos del Mercosur.

Las disparidades regionales, si bien son importantes, no son mayores que las registradas en el contexto de otros procesos de integración regional. En Europa, Masser et al (1990), citados por Nijkamp (1993), señalan que las diferencias regionales son enormes.

Empleando un índice de ingreso per capita, la región más rica presenta un valor de 218 (Hamburg) y las regiones más pobres (en España, Grecia y Portugal) en torno a 50; incluso hay una región en Portugal con un valor de 30.

La producción también se encuentra heterogéneamente distribuida entre las regiones, en las que se destacan zonas claramente manufactureras y otras claramente agrícolas. El análisis de este punto se ve dificultado debido a la carencia de materia de información estadística regional. No existe información armonizada entre las regiones del Mercosur, lo que dificulta la contrastación de las hipótesis sobre la nueva geografía regional.

Cuadro 1

**Regiones del Mercosur: producto, población y mercado potencial**

País	Región	Población 1991 (miles hab.) (1)	PBI (*) Prom. 90-92 (millones U\$S 85) (2)	Manufactura 1989 (%) (3)	PBI pc Prom. 90-92 (miles U\$S) (2)/(1)	Potencial de Mercado (**)
Argentina		32.614	168.524	33,0	5,167	
	Noroeste	3.677	23.620	49,4	6,424	69,2
	Nordeste	2.823	7.717	18,8	2,733	73,2
	Cuyo	2.227	9.064	47,0	4,070	62,6
	Central	22.405	115.933	30,6	5,174	82,3
	Patagonia	1.482	12.191	21,9	8,226	58,9
Brasil		146.917	602.343	26,9	4,100	
	Norte	10.257	25.204	19,1	2,457	55,0
	Nordeste	42.470	77.743	15,3	1,831	72,5
	Sudeste	62.661	364.603	32,4	5,819	100,0
	Sur	22.117	89.926	27,9	4,066	93,8
	Centro Oeste	9.412	44.865	4,9	4,767	87,3
Paraguay		4.280	9.460	17,0	2,210	86,4
Uruguay		3.110	15.100	26,2	4,855	83,3
Total		186.921	795.426	27,7	4,255	

(\*) Las estimaciones de PBI se realizaron en base a información de IFS sobre PBI por país y tipo de cambio promedio de 1989 y a las estimaciones del PBI por regiones de la SAREPen Argentina y de IPEAen Brasil.

$PM_i = \sum_j g(d_{ij}) Y_j$  (\*\*) es el potencial de mercado (índice de Harris) del lugar i del espacio con g función decreciente de la distancia.

Fuente: elaboración propia en base a varias fuentes de la región<sup>3</sup>.

**Disparidades regionales y políticas de integración en el Mercosur**

Como ya se señaló, a medida que avanza el proceso de integración, tienden a desaparecer las fronteras nacionales en tanto barreras al intercambio de bienes originadas en regulaciones de política comercial. Simultáneamente emerge una nueva problemática asociada a los cambios en la distribución de la producción y los factores productivos entre regiones y países.

En el caso del Mercosur, un trabajo reciente estudia los posibles efectos de políticas orientadas a disminuir los factores que discriminan entre mercados ubicados en distintos puntos del espacio (Terra y Vaillant, 1997)<sup>4</sup>. Analiza cambios en la política comer-

cial (barreras arancelarias y no arancelarias); en los costos de transporte y las redes de integración física y comercial entre países y regiones; y los problemas de integración a nivel de la frontera entre países. Asimismo examina la incidencia de estas variables en la especialización productiva y comercial regional, así como en los movimientos de factores entre regiones y países. Se integraron todos estos problemas en un modelo de equilibrio general espacial estilizado, con el que simulamos distintas políticas de integración (en las tres dimensiones mencionadas) y se examinaron sus impactos regionales.

La motivación del trabajo surge de la preocupación por la manera en que la integración en marcha podría afectar la geografía regional en un proceso que se lleva a cabo en un espacio económico caracterizado por la existencia de fuertes asimetrías en tamaño y grado de desarrollo de las regiones que lo conforman. El trabajo se pregunta en qué condiciones este proceso puede acentuar o atenuar las disparidades regionales existentes.

El análisis se llevó a cabo adaptando un modelo de equilibrio general de tipo “*centro-periferia*” de geografía económica al caso del Mercosur, y simulando distintas políticas de integración. Para la calibración del modelo se tuvieron en cuenta las características estructurales básicas de las regiones que componen el Mercosur<sup>5</sup>. Se trabajaron tres modelos distintos de acuerdo a los supuestos sobre movilidad de la mano de obra manufacturera, y se simulamos ocho escenarios de política.

La integración regional supone la eliminación de las barreras al comercio entre los países que se integran. Esa eliminación puede responder a distintos niveles de compromiso con el proceso de integración y tener distintos impactos sobre el comercio y la especialización de las regiones que se integran. Las distintas dimensiones que puede adoptar un proceso de integración fueron recogidas en este ejercicio a través de tres instrumentos de política: la eliminación de aranceles, la disminución de costos en frontera, y la política de infraestructura.

El trabajo concluye que los resultados de un proceso de integración están profundamente asociados a las políticas que lo acompañan, y que las disparidades regionales pueden atenuarse o acentuarse de acuerdo a la organización temporal y a la profundidad de las políticas. Asimismo, concluye que es probable que, frente a determinadas opciones de política, aparezcan disparidades de intereses entre las regiones que se integran porque esas políticas pueden favorecer a una región y perjudicar a otras. Es más, es frecuente que esas disparidades de intereses se den entre las regiones mayores y de mayor peso político, y el resto de las regiones. El modelo trabajado es demasiado estilizado como para apoyar un diseño racional de políticas de integración. Sin embargo, hay varios aspectos que deberían tenerse en cuenta.

En primer lugar, las simulaciones muestran que las distintas políticas que acompañan un proceso de integración pueden tener un impacto muy distinto sobre las regiones que participan, y el diseño de las políticas que acompañan dicho

proceso debería ser muy cuidadoso para evitar acentuar las disparidades regionales existentes. En ese sentido, debería implementarse un seguimiento de los temas regionales que hoy no existe.

En segundo lugar, el ordenamiento temporal de las políticas no parece un tema menor. La geografía a la que se llega depende de la geografía de la que se parte. Por ejemplo, una política que tienda a conformar un mercado común con libre movilidad de factores al interior de la región, puede reforzar los procesos de aglomeración sobre los centros regionales más poblados y de mayor desarrollo económico si no es acompañada de una apertura comercial amplia.

Los países pequeños son los que más pueden ganar con un proceso de integración mientras no exista libre movimiento de factores a través de fronteras. En el caso en que esta libertad de movimiento sí exista, ya no es tan claro que un país pequeño se vea beneficiado. Una apertura comercial tiende a atenuar las disparidades entre los países que participan en el proceso de integración, pero no entre las regiones al interior de los países. Una política de facilitamiento fronterizo opera en el mismo sentido. Sin embargo, las políticas de infraestructura tenderían a atenuar las disparidades regionales, dado que sus impactos serían mayores cuanto más periféricas sean las regiones. El impacto de una política de infraestructura será mayor aún en el caso en que se permita que los factores de producción se muevan al interior de los países o entre países. En este último caso, las únicas regiones beneficiadas pueden ser regiones periféricas.

Finalmente, el sudeste y el sur de Brasil y la región central de Argentina aparecen como los grandes polos de concentración de la producción de manufacturas en el Mercosur. Políticas de apertura parcial tienden a reforzar el poder de aglomeración de dichos centros, pero políticas de integración total pueden disminuir las disparidades regionales y conducir a una distribución más armónica de la población y de la producción en el espacio que se integra.

## **Conclusiones**

El Mercosur ha avanzado rápidamente hacia la formación de una Unión Aduanera. Ha logrado un aumento significativo del comercio intrarregional acompañado de una apertura unilateral de los países que lo componen. No obstante, persisten varios obstáculos para alcanzar las condiciones que habiliten a la libre circulación de bienes al interior de la zona. Uno de los aspectos que no ha sido suficientemente considerado es el de los efectos regionales de un proceso de integración. Este tópico adquiere especial relevancia en el caso del Mercosur, porque se trata de una región en la que se observan fuertes asimetrías en la distribución geográfica de la actividad económica y en el grado de desarrollo de las regiones que lo componen.

Por el momento, los países pequeños han mostrado menor capacidad para beneficiarse del proceso de integración. La persistencia de barreras al comercio entre países puede haber jugado un papel importante a los efectos de explicar las dificultades para atraer inversiones extranjeras y para aprovecharse de su situación geográfica en las fronteras internas del Mercosur. El establecimiento de la libre circulación de bienes adquiere especial relevancia para evitar acentuar procesos de aglomeración económica en torno a los mercados de mayor tamaño.

Cuadro 2

*Mercosur: orientación geográfica, dinamismo y tasas de cobertura  
(en %, ratios y miles de U\$S)*

(1) Origen/Destino	(2) CCP	Exportaciones		Importaciones		Tasa Cobertura
		(3) Estructura	(4) TC9097	(5) Estructura	(6) TC9097	(7)
ALADI	1	23	16	22	55	1,10
	2	3	11	3	34	0,95
	3	9	39	12	26	0,79
	4	2	12	6	29	0,39
	5	63	23	56	39	1,20
	6	0	16	0	-75	0,83
<b>Total ALADI</b>		<b>32</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>1,07</b>
EE.UU.	1	18	1	4	45	2,51
	2	5	9	3	44	1,07
	3	5	-8	4	42	0,70
	4	4	3	2	45	1,48
	5	65	5	87	49	0,44
	6	3	84	0	-74	10,13
<b>Total Estados Unidos</b>		<b>15</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>0,59</b>
UE	1	55	7	5	41	8,95
	2	7	4	1	26	5,29
	3	1	-15	2	59	0,18
	4	9	0	1	41	6,08
	5	28	2	91	46	0,24
	6	1	29	0	-67	2,67
<b>Total Unión Europea</b>		<b>24</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>0,78</b>
<b>TOTAL</b>	1	37	9	9	52	3,45
	2	5	6	2	37	1,61
	3	4	11	10	7	0,37
	4	7	2	3	29	2,18
	5	46	9	76	45	0,51
	6	2	21	0	-71	9,30
<b>TOTAL(mill. de U\$S)</b>		<b>76.259</b>	<b>9</b>	<b>89.754</b>	<b>20</b>	<b>0,85</b>

TC9097 es la tasa de crecimiento promedio acumulativa del período 1990-1997 en %; Estructura es la participación relativa por sector con información para el período 1990-1997.

Fuente: elaboración propia en base a información de ALADI.

Los sectores de la CCPson los siguientes: 1. Alimentos, bebidas y tabaco - 2. Materias primas de origen agrícola - 3. Combustibles, petróleo y derivados - 4. Minerales - 5. Manufacturas - 6. Otras manufacturas.

Cuadro 3

Aranceles promedio simples por subregión y grupo CCP período 1990-1998 (en %)

Subregión	CCP	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
<b>Mercosur</b>	1	13,71	12,37	11,79	11,79	13,04	14,67	16,91	19,89	24,75
	2	9,24	7,74	7,07	6,91	8,94	10,28	12,25	13,99	18,77
	3	2,20	1,39	1,32	1,47	5,00	4,21	6,12	7,07	13,15
	4	9,41	7,91	7,23	7,02	7,61	8,34	10,42	10,13	14,90
	5	13,36	12,37	10,78	11,83	12,09	13,71	16,52	18,09	23,91
	6	7,21	5,46	4,91	6,21	8,27	9,22	10,30	13,76	17,06
<b>Mercosur</b>		<b>13,02</b>	<b>11,96</b>	<b>10,54</b>	<b>11,40</b>	<b>11,87</b>	<b>13,44</b>	<b>16,12</b>	<b>17,85</b>	<b>23,48</b>
<b>Chile</b>	1	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,02	11,00	14,98
	2	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	3	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	4	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	5	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	15,01
	6	11,00	11,00	11,00	9,77	9,77	11,00	11,00	11,00	15,00
<b>Chile</b>		<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,96</b>	<b>10,95</b>	<b>15,01</b>
<b>CAN</b>	1	16,39	16,12	15,26	15,23	15,21	14,99	15,28	18,64	27,65
	2	9,94	9,60	9,65	9,64	9,76	10,06	10,23	12,86	21,62
	3	9,11	8,99	9,09	8,00	7,98	8,29	8,33	10,40	11,84
	4	9,03	8,66	8,74	8,72	8,77	8,78	8,88	11,17	12,27
	5	12,30	12,04	12,04	11,98	11,97	12,02	12,36	15,32	21,28
	6	9,39	9,04	8,90	7,91	7,94	7,96	8,85	11,49	14,24
<b>CAN</b>		<b>12,51</b>	<b>12,23</b>	<b>12,14</b>	<b>12,08</b>	<b>12,08</b>	<b>12,09</b>	<b>12,41</b>	<b>15,36</b>	<b>21,38</b>
<b>México</b>	1	23,69	23,71	23,58	22,99	14,96	14,76	14,83	14,58	14,59
	2	8,55	8,55	8,61	9,05	8,74	8,87	9,05	9,05	9,05
	3	7,93	8,24	8,39	8,39	8,39	8,94	8,94	8,94	8,94
	4	9,80	9,84	9,92	9,91	9,91	10,27	10,38	10,38	10,38
	5	12,52	12,62	12,68	13,19	12,44	13,15	13,29	13,29	13,27
	6	3,33	3,33	3,33	4,54	4,54	3,00	7,89	7,89	7,89
<b>México</b>		<b>13,15</b>	<b>13,24</b>	<b>13,29</b>	<b>13,68</b>	<b>12,40</b>	<b>12,98</b>	<b>13,12</b>	<b>13,11</b>	<b>13,09</b>
<b>ALADI</b>	1	15,59	14,98	14,37	14,30	14,01	14,49	15,44	18,03	24,26
	2	9,65	8,96	8,74	8,72	9,48	10,12	10,93	12,76	18,84
	3	6,66	6,34	6,38	5,93	7,21	7,11	7,82	9,11	12,34
	4	9,42	8,71	8,50	8,42	8,65	8,96	9,77	10,71	13,30
	5	12,58	12,11	11,54	11,94	11,96	12,64	13,83	15,74	20,94
	6	8,19	7,39	7,14	7,15	7,91	8,24	9,48	11,94	14,76
<b>ALADI</b>		<b>12,61</b>	<b>12,11</b>	<b>11,56</b>	<b>11,88</b>	<b>11,93</b>	<b>12,56</b>	<b>13,69</b>	<b>15,66</b>	<b>20,81</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de ALADI.

Cuadro 4

*Aranceles promedio simples por país y grupo CCP período 1991-1995 (en %)*

País	CCP	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	1	9,35	18,68	18,45	14,37	13,42
	2	10,87	18,77	17,25	13,03	9,09
	3	3,86	3,00	3,63	0,63	0,25
	4	10,22	18,67	16,53	13,38	9,54
	5	14,79	23,62	19,69	16,32	14,44
	6	17,96	17,54	17,54	13,75	9,22
<b>Argentina</b>		<b>14,17</b>	<b>22,62</b>	<b>19,28</b>	<b>15,81</b>	<b>13,87</b>
Brasil	1	28,39	17,72	12,93	10,60	10,73
	2	8,52	5,55	4,97	3,83	5,66
	3	1,30	0,16	0,42	6,59	5,12
	4	6,77	3,19	2,80	3,05	6,18
	5	21,23	14,81	12,18	9,12	13,56
	6	11,76	6,66	4,44	4,44	5,60
<b>Brasil</b>		<b>20,92</b>	<b>14,35</b>	<b>11,68</b>	<b>8,90</b>	<b>12,68</b>
Paraguay	1	18,20	11,15	10,59	10,55	11,60
	2	18,94	9,23	7,28	7,28	6,91
	3	2,02	3,00	0,00	0,00	0,25
	4	5,68	4,52	2,21	2,21	6,05
	5	14,68	9,28	8,07	8,07	9,51
	6	9,44	8,88	8,88	8,88	4,40
<b>Paraguay</b>		<b>14,83</b>	<b>9,25</b>	<b>8,03</b>	<b>8,02</b>	<b>9,41</b>
Uruguay	1	23,63	20,07	16,69	16,64	11,39
	2	17,63	15,43	11,61	11,60	5,96
	3	21,1	18,32	12,77	12,77	0,25
	4	17,86	15,31	11,80	11,80	6,29
	5	21,65	18,37	14,88	14,85	9,82
	6	15,86	8,11	6,00	6,00	6,22
<b>Uruguay</b>		<b>21,49</b>	<b>18,28</b>	<b>14,76</b>	<b>14,73</b>	<b>9,63</b>
Mercosur	1	24,01	17,60	13,98	11,57	11,31
	2	9,56	9,11	8,14	6,36	6,47
	3	2,23	1,12	1,11	6,11	4,40
	4	7,82	7,33	6,42	5,80	7,03
	5	18,63	17,98	14,89	11,98	13,55
	6	14,43	11,85	10,85	9,12	7,15
<b>Mercosur</b>		<b>18,25</b>	<b>17,06</b>	<b>14,11</b>	<b>11,44</b>	<b>12,78</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ALADI.

## Bibliografía

- Bizzozero L., T. Vera y M. Vaillant 1993 *La construcción del Mercosur: diagnóstico y evaluación de lo acordado* (Buenos Aires: BID-INTAL) Octubre.
- Bizzozero L., y M. Vaillant 1994 *La inserción internacional del Mercosur* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Fundación Friedrich Ebert - Arca).
- Domingo, Rosario; Héctor Pastori y Tabaré Vera 1994 *Comportamiento estratégico de las empresas industriales frente a la apertura* (Montevideo: Departamento de Economía) Documento de Trabajo N° 4.
- Frankel, Jeffrey; Ernesto Stein and Wei Shan-jin 1994 "Trading Blocs: The Natural, the Unnatural and the Supernatural", en *Sixth Inter American Seminar in Economics* (Washington: National Bureau of Economic Research).
- Fujita, Masahisa 1993 "Monopolistic competition and urban systems", en *European Economic Review* (North-Holland) N° 37, 308-315.
- IBGE, INDEC, DGEEC, INE 1993 *Mercosul: Sinopse Estatística. Mercosur: Sinopsis estadística* (Río de Janeiro) Vol. 1.
- Krugman, Paul 1991[a] "Increasing returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 3.
- Krugman, Paul 1991[b] *Geography and Trade* (London: Leuven University Press-MIT Press) Gaston Eyskens Lectures Series.
- Krugman, Paul 1991[c] "History versus expectations", en *The Quarterly Journal of Economics*, Mayo.
- Krugman, Paul 1993 "First nature, second nature and metropolitan location", en *Journal of Regional Science*, Vol. 33, N° 2, 129-144.
- Motta, Massimo 1990 "Recent models of international trade and distributional gains from integration (with reference to the case of the EEC internal market)", en *International Review of Economics and Business*, Vol. XXXVII, N° 8, Agosto.
- Nijkamp, Peter 1993 *Border Regions and Infrastructure networks in the European Integration Process* (Amsterdam: Department of Economics, Free University of Amsterdam).
- Stein, Ernesto and Jeffrey Frankel 1993 *The welfare implications of continental trading blocs in a model with transport costs* (Berkeley, University of California) unpublished.
- Stewart, Frances and Ghani Ejaz 1989 *Externalities development and trade* (Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford-Centro Studi Luca d'Agliano) Development studies working papers.

Terra, Inés y Adriana Gigliotti 1994 “Mercosur: localización de la producción. Un modelo de geografía económica”, en *Revista de Economía Banco Central del Uruguay* (Uruguay) Vol. 2, N° 1, Segunda Epoca, Mayo. Versión preliminar presentada en el *XIV Encuentro de la Sociedad Econométrica* (Caracas, 1994).

Terra, Inés y Marcel Vaillant 1997 *Política comercial y política de infraestructura: un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur* (Uruguay: Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía [ACI-DE], Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 7.

Vaillant, Marcel y T. Vera 1994 “Bloques comerciales versus multilateralismo”, en Bizzozero, Bodemer y Marcel Vaillant *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Venezuela, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Integración Regional, Ed. Nueva Sociedad.

## **Notas**

1 Una descripción del acuerdo de comercio en el Mercosur se encuentra en Bizzozero y Vaillant (1994). Un análisis de la relación con el resto del mundo en Vaillant y Vera (1994).

2 Se supone que todas las regiones tienen idénticas preferencias y que las firmas son atómicas en todos los mercados, por lo cual su participación en este es prácticamente nula y no existe interacción estratégica. Estos dos supuestos garantizan que la elasticidad de la demanda de productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $j$  sea igual a la elasticidad de los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $i$ . Estas dos condiciones juntas implican que sea válida la igualdad de precios entre los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $j$  y los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $i$  (corregido por los costos de transporte y los aranceles).

3 Información por país: PBI, Summers and Heston; para Argentina 1991 y 1992 se usó información del IFS (FMI); Población para los cuatro países del Mercosur: IFS (FMI). Información regional: Argentina-Producto Bruto Geográfico por regiones-Secretaría de asistencia para la reforma económica provincial (SAREP), Ministerio del Interior, Argentina (1993). Brasil-Población, IBGE (Anuario Estadístico do Brasil, 1992), Producto Interno Bruto por Unidades da Federação, IPEA(1996); Distancias-Cuatro Rodas, Automóvil Club Argentino, Atlas Encarta.

4 Terra y Gigliotti (1994) adaptaron un modelo de geografía y comercio para analizar impactos regionales de políticas de integración física y política entre las regiones que componen el Mercosur.

5 Se consideró el PBI de cada región, la población, la participación del producto manufacturero en el producto total, las distancias entre las principales ciudades y los costos de transporte.

## *A dinâmica espacial do Mercosul: assimetrias em regiões brasileiras*

◀ Marcos Costa Lima\*

*“Com a internacionalização dos mercados financeiros, de capitais e de trabalho, os governos nacionais têm crescentemente, sentido o descompasso entre a limitada margem de manobra de que dispõem e os imperativos decorrentes, não das relações de comércio em nível mundial, mas das relações de produção tramadas globalmente. Estas escapam cada vez mais às políticas intervencionistas do governo, não apenas de redistribuição monetária, mas de incentivos à indústria, subsídios, créditos, proteção tarifária, etc. A administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições relevantes de produção”.*

*Habermas*

### **Apresentação**

**E**ste trabalho procura estabelecer, em grandes linhas, as relações dos Estados e das regiões brasileiras com o Mercosul, sublinhar os desníveis regionais e assimetrias internas que tendem a se agravar no Brasil, à medida que o espaço econômico Sul-Sudeste passa a consolidar os fluxos de comércio, os investimentos externos diretos (IED) e os investimentos em infraestrutura básica, que tiveram início com o retorno do capital internacional à América Latina no início dos anos 90, como uma resultante do processo de Globalização que se intensificou a partir de 1995. Na primeira parte do documento são estabelecidas as demarcações teóricas do campo, que reforçam a idéia da formação de “espaços econômicos globais” (Sassen, 1998) e suas articulações com as categorias de lugar e de territorialidade, indicando que o território, enquanto um campo de forças sociais, econômicas e políticas, reflete conflitos e cria novas dinâmicas de desigualdades

Em segundo lugar, com base em séries estatísticas da SECEX (Secretaria do Comércio Exterior), destaca o papel preponderante do estado de São Paulo em

---

\* Doutor em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP/SP, Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Membro do Núcleo de Estudos sobre Política Internacional (NEPI) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D & R).

termos das exportações para o Mercosul, sua menor presença no tocante às importações originárias do Bloco, bem como o perfil dos produtos comercializados. Finalmente, o trabalho ressalta ainda que a sinergia provocada pela estruturação da integração regional tende a aprofundar o *gap* existente entre o Nordeste e a região Sul-Sudeste do país, também alimentado pela política de Estado-mínimo, que contribui para a “guerra fiscal”, para a ausência de políticas regionais ativas, ampliando a fragmentação do país em eixos e pólos dinâmicos, em enclaves, deixando ao abandono imensas áreas não competitivas.

### **A reestruturação dos espaços e a economia global**

Há um consenso entre um conjunto significativo de autores, embora matizado, de que entre as propriedades-chave do capitalismo de fim de século estão: a abrangente revolução tecnológica, notadamente a relativa às tecnologias da informação; a hiper mobilidade e liquidez do capital e das companhias multinacionais e o declínio na capacidade dos países da periferia do sistema de regular setores-chave de suas economias. Entre as imagens mais veiculadas e associadas à globalização, portanto, aquelas que associam velocidade, comunicações globais em tempo real, desterritorialização, associadas à superação dos Estados Nacionais e à neutralização do lugar e da distância e finalmente, a um processo homogeneizador com a força da irreversibilidade.

Saskia Sassen (1993, 1998) desenvolve todo um campo de pesquisa para resgatar os conceitos de Local e de Processo de Produção na análise da globalização econômica, negligenciadas quando comparadas à hiper mobilidade do capital e ao poder das multinacionais. O trabalho de Saskia tem como uma de suas preocupações centrais a visualização de determinadas cidades como os centros de produção para as indústrias de informação avançada e procura entender a articulação da infra-estrutura dessas cidades globais e as suas atividades em termos de produção e postos de trabalho necessários ao funcionamento dessa economia global. Neste sentido, Nova York, Londres, Frankfurt, Paris, Tóquio, Amsterdã, Los Angeles, Honk Kong, São Paulo, Bangoc, México, são cidades globais. Segundo ela, “essa geografia da globalização contém a dinâmica da dispersão e da centralização, uma condição que somente agora está começando a ser reconhecida” (Sassen, 1998: 46). Esses locais estratégicos, onde os segmentos de informação e processos globais se materializam, requerem uma vasta infra-estrutura física contendo módulos estratégicos com hiperconcentração de instalações e estabelecendo novas hierarquias globais e regionais. São os tecnopólos, áreas que associam grandes empresas de serviços e indústrias de tecnologia avançada, com centros universitários e de pesquisa, de informação e de produção *hightech*, necessários à implementação e gerenciamento dos sistemas econômicos globais. Esses

centros, se associam a um conjunto de fornecedores, de serviços e de produção, que terceirizam atividades, onde entram empresas ainda articuladas segundo o padrão fordista em todos os recantos do mundo. Segundo Howes (1999: 249)<sup>1</sup>, o capitalismo global entrou em uma nova fase de desenvolvimento, onde, especialmente nos Estados Unidos e Grã Bretanha, tem criado um mercado de trabalho flexível, com um núcleo de empregos seguros e permanentes, com sistemas de previdência, que abrangeria não mais que 40% de todos os empregos.

Interessa de perto nosso trabalho, o fato de que essas novas geografias, ao gerarem *centros e margens*, reproduzem parcialmente as desigualdades sem deixar de apresentar uma dinâmica específica. A “nova economia” acentua as relações internacionais, a intensidade das transações entre estas cidades, tanto no mercado financeiro quanto naquele das prestações de serviços e investimentos. Esse processo aprofunda a desigualdade na concentração de recursos estratégicos e atividades entre cada uma destas cidades *e outras no interior do mesmo país*. Vale salientar que o comércio mundial de mercadorias em 1998, se concentrou na proporção de 67% entre os EUA, a União Européia e o Japão e, se considerarmos os Tigres Asiáticos e demais países do ASEAN, a concentração atinge 79% deste comércio (Thorstensen, 1999).

Renato Baumann (1997: 39), salienta, na mesma linha de Saskia Sassen que a globalização não é indiferente à questão local, uma vez que a noção de empresa local está cada vez menos clara, seja porque já aderiu a um processo produtivo associado a um grande grupo internacional, seja porque fornece insumos a um grupo nacional associado a uma multinacional. Esse processo reduz o grau de liberdade da autoridade econômica em Estados da periferia, na adoção de políticas monetária, fiscal e produtiva. A desregulamentação do setor financeiro e a aquisição de grande parcela dos Bancos na América Latina por empresas internacionais deixa claro que esta desnacionalização tem suas repercussões não só ao nível da “senhoriagem” da moeda, mas das próprias políticas monetárias desses países<sup>2</sup>. Os regimes legais transnacionais tornam-se mais importantes e começam a entrar em setores nacionais até então fechados (exploração sub-solo, energia, telecomunicações).

À medida que processos globais se materializam em lugares concretos, eles continuam a operar sobre guarda-chuvas reguladores de soberania, que por sua vez têm suas dinâmicas ditadas por novos regimes multinacionais. A dualidade do *nacional* versus o *global* passa a diluir-se; relativiza-se a idéia de que sejam dois espaços mutuamente excludentes. Esta interferência tem provocado uma dispersão e fragmentação nos países da periferia do sistema, por exemplo, na chamada Guerra Fiscal, que passa a ocorrer entre as unidades sub-nacionais, estados ou províncias que iniciam uma disputa por unidades produtivas multinacionais, oferecendo toda a sorte de vantagens e subsídios que, a médio prazo, se transformam num jogo de soma negativa.

Há que se observar e aprofundar a análise dos efeitos da globalização entre os países da América do Sul, que estão levando adiante, com dificuldades, processos de Integração. Dentre esses efeitos, uma profunda internacionalização, decorrente dos Investimentos em *portfólio* e produtivos, das privatizações e dos Investimentos Externos Diretos (IEDs) que, ao atingirem países com grande dependência dos mercados mundiais por moeda forte, em função do contingenciamento da dívida pública, aumentam suas fragilidades e dependência (Lima, 2000). Nesse sentido, é lúcido o alerta de dois economistas chilenos que entendem que ao apontarem os impactos ao nível dos países periféricos, não subestimam os efeitos sobre as unidades infra-estatais, foco central desta análise:

“La globalización es una fuerza que aumentará de manera importante la diferenciación entre los países en desarrollo (y entre regiones de los países) en cuanto a la forma y profundidad de su vinculación con los centros y con las agrupaciones de países (o centros regionales) que constituyen el eje de la economía global” (Bermedo e Miño, 1998: 4).

Os processos do Mercosul e da Comunidade Andina têm dado demonstrações de que podem vir a consolidar, estratégica e defensivamente, um melhor posicionamento desses países no enfrentamento desigual com os países centrais. De qualquer modo, os efeitos da globalização sobre os indicadores sociais dos países periféricos têm sido nefastos, seja ao nível do emprego, com aumento da precarização da mão-de-obra; seja ao nível da pobreza e da concentração de renda, indicando que a ausência e a minimização do Estado em diversos setores não tem diminuído os volumes da dívida pública, nem de problemas estruturais como os desníveis regionais intra-nacionais. Estas constatações apontam para a necessidade de uma modificação substantiva na relação Estado e Sociedade, com políticas públicas efetivas de inclusão e justiça social. Estas fragilidades têm que ser enfrentadas para que o mercado regional possa ser aprofundado e ampliado em bases sustentáveis (Lima, 1999[b]).

### **As regiões brasileiras e o Mercosul**

A economista Tânia Bacelar, especialista em economia regional do Nordeste brasileiro, afirmou com muita propriedade em trabalho recente:

“Os grandes atores do mercado global nos manejam, segundo os objetivos estratégicos que eles têm. Parte cada vez maior da dinâmica regional brasileira é trabalhada pelas empresas globais, que estão decidindo onde vão montar novas unidades, onde vão fechar as antigas etc. Ou seja, as estruturas regionais são redefinidas segundo as estratégias dos grandes atores, globais ou nacionais (1998: 170).

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, a região Sudeste e, sobretudo, o Estado de São Paulo, espaço econômico mais desenvolvido no país, vem

liderando o comércio bilateral com os parceiros do Mercosul. Contudo, menos conhecidos são os efeitos da Regionalização em relação à Região Sul do País que, inclusive pela proximidade com os parceiros de língua hispânica, vêm se conformando enquanto área virtual de maior influência no Cone Sul, quer pela situação geográfica –a meio caminho entre os dois grandes pólos regionais, Buenos Aires e São Paulo– quer pelos investimentos públicos e privados, muitos dos quais internacionais que, estrategicamente, têm buscado aquele espaço como base operacional de atuação, redefinindo o perfil econômico da região, com implicações futuras para todo o país (Lavinás et al, 1997).

Para que se tenha uma breve idéia da situação das economias das regiões brasileiras no último quarto de século, basta dizer que o Sul-Sudeste do país, após sofrer perda em sua produção geral e, particularmente, no setor industrial, entre 1975 e 1985, torna a atingir, em 1994, 74,12% do PIB nacional, fato que chama a atenção para o recrudescimento das desigualdades regionais. O Nordeste, por sua vez, diminui sua presença na atividade industrial, caindo de 13,6% em 1985, para 12% em 1990 e apenas 8% em 1994. Este declínio da posição do Nordeste em termos industriais ganha relevo pelo fato de aí se encontrar o segundo contingente populacional do país (Bacelar, 1997).

Tabela 1

**Brasil: grandes regiões-produção total, produção industrial e população (%)**

	Produção Total		Produção Industrial		População	
	1970	1985	1970	1985	1970	1991
NORTE	2,2	4,1	1,1	4,1	3,9	6,9
NORDESTE	11,7	13,6	7,0	12,2	30,2	28,9
SUDESTE	65,5	59,1	79,1	65,8	42,8	42,7
(São Paulo)	39,4	35,4	56,5	44,0	19,1	21,5
SUL	16,7	17,1	12,0	15,7	17,1	15,1
CENTRO	3,9	6,0	0,9	2,4	5,4	6,4
OESTE						

Fonte: Affonso y Silva (1995).

A Tabela 2 confirma, principalmente, o crescimento do PIB da Região Sul e Centro Oeste no período, com o declínio da posição do nordeste, agravado pelo fato de aí se encontrar o segundo contingente populacional do país.

Tabela 2

**Brasil: participação relativa das grandes regiões no pib-1986/1994 (%)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NORTE	4,52	4,65	4,80	5,06	5,02	4,89	4,63	4,79	4,82
NORDESTE	14,18	14,09	14,10	14,29	14,02	14,15	13,90	14,32	13,97
SUDESTE	58,64	58,97	59,08	58,76	58,50	59,03	58,55	56,64	56,57
SUL	17,07	16,49	15,82	15,58	15,85	15,26	16,56	17,32	17,55
C. OESTE	5,59	5,79	6,20	6,31	6,61	6,66	6,36	6,94	7,08

Fonte: IBGE (1994). Nota: valores deflacionados expressos em R\$ de 1995

A desigualdade regional em termos de rendimentos pode ser aferida pelo PIB *per capita* de alguns estados da federação, em 1997, demonstrando em toda sua expressão a clivagem que caracteriza o país: São Paulo (R\$ 8.822,00); Minas Gerais (R\$ 5.116,00); Bahia (R\$ 2.800,00); Rio de Janeiro (R\$ 7.152,00); Piauí (R\$ 1.555,00); Mato Grosso do Sul (R\$ 4.693,00); Santa Catarina (R\$ 6.380,00) (cf. Anexo - IBGE, 2000, Rio de Janeiro).

A tendência à concentração espacial do dinamismo industrial foi detectada por Campolina Diniz (1994), que identificou uma poligonal que articula centros dinâmicos e crescimento industrial, com pontos em Belo Horizonte, Uberlândia, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Campinas, São José dos Campos. O Sul-Sudeste apresenta 80% desses centros dinâmicos, enquanto o Nordeste, apenas 15%.

Os Estados e as empresas do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm, hoje, uma grande expectativa que começa a se concretizar a partir do Mercosul. A região é considerada como o epicentro deste mercado e vem recebendo grandes investimentos, em função desta posição estratégica, a exemplo da chegada da montadora francesa de veículos *Renault*, que estará produzindo 120 mil unidades, a partir de 1999, em São José dos Pinhais, na Grande Curitiba; da instalação das montadoras: *Chrysler* em Campo Largo (PR); *Audi-VW* em São José dos Pinhais (PR); *General Motors*, no Rio Grande do Sul<sup>3</sup>, sem falar das muitas fábricas de autopeças que as acompanham; da ampliação do pólo petroquímico, na Grande Porto Alegre.

Os Estados do Sul têm como vantagens, além da proximidade com os mercados da Argentina, Uruguai e do Paraguai, uma rede de portos: Paranaguá –segundo mais importante do país na operação de *containers*– e Antonina, no Paraná; São Francisco do Sul, Itajaí –maior em movimentação de carnes congeladas do país; Imbituba, em Santa Catarina e Rio Grande, no Rio Grande do Sul (cf. figura 1).

Participando em um seminário internacional na SUDENE, Clélio Campolina Diniz é categórico sobre os efeitos do processo da mundialização no território brasileiro e o texto, apesar de longo, vale ser citado:

“A globalização, tem o efeito de beneficiar a região mais desenvolvida do país. Haja vista, p.ex, os fluxos de investimento. Está vindo a Grandene para o Nordeste, estão vindo as indústrias têxteis, mas o pacote industrial que esse país está desenhando é uma grande integração do complexo metal-mecânico, liderado pela indústria automobilística, que tem aí o efeito do encadeamento brutal. E ao que me consta, toda indústria automobilística agora está de Minas gerais para o sul do Rio de Janeiro. Há também espaços de integração das indústrias químicas no Nordeste em razão da Petroquímica da Bahia, a cloroquímica. Mas, já está decidido o novo pacote petroquímico para o planalto paulista, onde está a maior refinaria, onde está chegando o gás da Bolívia. E eu entendo que, se for haver integração da química, prioritariamente, pela lógica do mercado, ela vai se dar no planalto paulista e não na Bahia ou no R.Grande do Sul. Além disso, as atividades de tecnologia mais sofisticadas tendem a se instalar, não necessariamente nas grandes metrópoles, Rio de Janeiro ou São Paulo, mas um pouco nas metrópoles do 2º nível, como Curitiba e Belo Horizonte, e as redes de cidade de porte médio, dotadas de serviços modernos, que, também, estão nessas regiões do Centro-Sul do Brasil”(1997: 66)

Observando-se as exportações brasileiras para o Mercosul, por grandes regiões, verifica-se que o Sudeste, desde 1993, representa mais de 65% deste total, que, somado à participação da região Sul perfazem mais de 90% do total exportado pelo país, caracterizando a integração regional como uma forte polarização regional Sul-Sudeste. O valor das exportações das regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste, somadas, não representam mais que 10% das exportações brasileiras para o mercado em pauta. Verifica-se ainda que a região Centro Oeste tende a ampliar a sua participação, sobretudo em função do *agribusiness*<sup>4</sup>, enquanto o Nordeste e o Norte perdem posição. Esta constatação indica que o Mercosul em termos de Brasil, ainda está diretamente relacionado à proximidade geográfica dos Estados com os países vizinhos.

Esta questão é importante na medida em que ressalta a importância do território, da geografia, no processo de regionalização, contrariamente às teorias globalizadoras, que por força da chamada flexibilização dos processos produtivos e do trend à queda das barreiras alfandegárias e de abertura econômica, preconizavam a desterritorialização.

Tabela 3

**Exportações das regiões brasileiras para o Mercosul 1997/1995 Em US\$ 1.000 FOB**

REGIOES	1997		1996		1995	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Total Geral	100,0	9.043.939	100,0	7.305.281	100,0	6.153.766
Sudeste	67,5	6.108.114	64,2	4.686.077	67,0	4.123.484
Sul	23,3	2.098.294	27,4	1.995.327	22,1	1.363.030
Nordeste	5,9	532.265	6,6	484.184	6,1	420.707
Norte	1,2	102.199	0,8	63.586	0,8	53.321
Centro Oeste	1,1	106.790	1,0	77.961	1,0	62.141
Não Declarados		---		---		---

Fonte: Balança Comercial brasileira – Secex – Jan/Dez 1997.

Do ponto de vista das *importações* brasileiras totais, a presença do Sudeste é menos expressiva do que em relação às exportações mas, ainda francamente dominante, com 61% do total, em 1997, que, somadas às importações da região Sul (30%), ultrapassavam os 90% do total. Os estados do Sul têm sido deficitários na sua balança comercial, em relação ao Mercosul, sobretudo após 1994, o que não tem ocorrido com o Sudeste. As importações somadas do Nordeste e do Norte provenientes do Mercosul não chegam a exceder aquelas realizadas pelos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná. Contudo em se tratando das importações totais realizadas pelas regiões brasileiras, o Nordeste e o Norte importam juntos mais do que a soma das importações dos estados do Sul, o que também quer dizer que os estados do Norte e do nordeste têm tido *déficits* em sua balança de pagamentos enquanto a região Sul é fortemente superavitária (Secex, 1997[a]).

Tabela 4

**Importações das regiões brasileiras para o Mercosul 1997/1995 Em US\$ 1.000 FOB**

REGIOES	1997		1996		1995	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Total Geral	100,0	9.711.132	100,0	8.279.039	100,0	6.882.403
Sudeste	61,0	5.923.905	60,2	4.984.576	60,3	4.144.108
Sul	30,1	2.923.924	29,2	2.406.194	30,1	2.076.344
Nordeste	6,9	665.950	8,2	663.081	7,4	508.701
Norte	0,4	37.004	0,8	59.963	0,7	48.338
Centro Oeste	1,6	144.639	1,6	138.880	1,5	104.889
Não Declarados		---		---		---

Fonte: Balança Comercial Brasileira – Secex – Jan/Dez 1997.

Dentre os estados do Norte, o Pará é o maior importador, com 0,30% do total das importações brasileiras originárias do Mercosul. No Centro Oeste, o Estado de Goiás importa 1,09%, enquanto no Nordeste, a Bahia representa 2,2% das importações totais. No Sudeste, São Paulo representa 32,3%, mas destacando-se também o Espírito Santo, com 15% das importações brasileiras provenientes do bloco. Na região Sul, tanto o Rio Grande quanto o Estado do Paraná são grandes importadores do bloco, respectivamente 14,7% e 10,7%.

A Bahia é o único estado nordestino com exportações expressivas para os parceiros, muito embora, tal qual o Rio de Janeiro, apresente oscilações negativas e positivas ao longo do período. Verifica-se, portanto, uma acentuada concentração dos negócios com o Mercosul, quando apenas 7 estados da Federação são responsáveis, entre 1989 e 1995 por não menos que 92% das exportações.

Ao avaliar-se o perfil da pauta de exportações dos principais estados brasileiros para o Mercosul, São Paulo vende sobretudo peças e equipamentos da indústria de autos e caminhões, 14,25% do total; o Rio Grande do Sul exporta colhedeiras combinadas e reboques, 20,63% do total; o Paraná, com uma pauta mais diversificada, principalmente cigarros, gás, óleo diesel, café não torrado, ônibus, frangos frescos e resfriados, perfaz 28,93% das exportações; em Santa Catarina os motocompressores, roupas de tecido atalhado, papel-cartão, carne suína congelada, e carrocerias para ônibus, 23,9% do total.

Tabela 5

*Participação relativa dos estados no total das exportações para o Mercosul  
1989/95 em %*

<b>Estados</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
São Paulo	54,4	54,2	52,3	53,9	52,4	52,6	52,2
Rio Grande do Sul	10,2	9,6	9,4	9,1	11,9	11,7	11,5
Minas Gerais	9,6	8,1	10,3	12,0	10,2	8,8	7,5
Rio de Janeiro	5,4	7,4	7,4	6,8	6,9	6,8	5,8
Paraná	4,7	4,7	4,7	5,3	5,1	6,1	5,7
Santa Catarina	3,6	4,1	4,8	4,8	5,4	4,9	5,3
Bahia	4,5	5,3	3,8	3,4	2,5	3,1	4,4
Sete Primeiros	92,6	93,7	93,5	95,3	94,9	93,8	92,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria de Comércio - Dept. Técnico de Intercâmbio Comercial/Gerência de Estatística, Brasília.

Já o *perfil das importações* altera a composição por Estado, saindo a Bahia e entrando o Espírito Santo, mudando, inclusive, a posição dos Estados em relação ao quadro de exportadores. O Rio Grande do Sul aparece com uma forte dependência de produtos do Mercosul, mas ainda bem abaixo de São Paulo. Minas Gerais, embora tenha uma tendência a ampliar suas compras, apresenta-se com pequena participação relativa nas importações provenientes do Mercado do Cone Sul, tendo em vista tratar-se de um dos mais ricos estados da Federação. O Rio de Janeiro reduziu, sensivelmente, suas importações do Bloco nos últimos anos.

Tabela 6

**Participação relativa dos estados no total das importações do Mercosul  
1989/95 em %**

<b>Estados</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
São Paulo	36,2	33,4	36,1	33,2	28,5	40,5	-
Rio Grande do Sul	23,4	21,3	23,9	21,6	20,1	19,6	-
Paraná	6,4	7,1	6,2	5,8	6,2	7,1	-
Espírito Santo	2,0	4,4	7,1	6,8	5,4	6,6	-
Santa Catarina	4,4	4,1	4,6	4,8	2,9	5,2	-
Rio de Janeiro	9,8	10,2	7,2	5,7	2,9	4,5	-
Minas Gerais	1,3	1,8	3,3	5,7	6,7	4,4	-
Sete Primeiros	83,9	82,5	88,6	84,0	72,9	88,2	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: Secretaria de Comércio - Dept. Técnico de Intercâmbio Comercial/Gerência de Estatística, Brasília.

### O estado de São Paulo o Mercosul

Desagregando-se os dados sobre os valores de comércio exterior do Sudeste, em relação ao Mercosul, São Paulo é, de longe, o estado brasileiro que tem maior volume de exportações para o bloco. Levando-se em consideração que São Paulo foi responsável, entre 1989 e 1996, por nada menos que 34,5% das exportações totais do Brasil, pode-se afirmar que o comércio do Estado com o Mercosul ainda não atingiu este patamar, mesmo considerando-se que, desde 1996, o bloco tem sido o principal destino das exportações do Estado, respectivamente 23,84% e 26,4% em 1997, contra 22,5% para o NAFTA em 1997.

Tabela 7

**Estado de São Paulo: valor das exportações para o Mercosul 1997-1994 em  
US\$ Milhões FOB**

	<b>1997</b>		<b>1996</b>		<b>1995</b>		<b>1994</b>	
	<b>valor</b>	<b>%</b>	<b>valor</b>	<b>%</b>	<b>valor</b>	<b>%</b>	<b>valor</b>	<b>%</b>
<b>Total Geral</b>	18.088	100,0	15.575	100,0	15.966	100,0	14.736	100,0
<b>Mercosul</b>	4.781	26,9	3.161	19,8	3.161	19,8	3.046	20,6

Fonte: a partir Secex/Seade.

Tomando-se os principais países de *destino das exportações paulistas*, tem-se, por ordem de grandeza os EUA, a Argentina, a Holanda, o Paraguai, o Chile, o Japão, a Alemanha e o Reino Unido. O interessante é a consolidação dos países do Mercosul e da América do Sul, que se transformam nos principais compradores do Estado de São Paulo, suplantando países desenvolvidos como a Itália, a França, a Espanha, e mesmo os asiáticos, como a China e a Coréia. Vale ainda ressaltar, a presença decrescente do México, em função da criação do NAFTA, que reduz, substancialmente, as importações do Estado de São Paulo.

Tabela 8

***Estado de São Paulo: valor das exportações segundo os principais 14 países de destino em US\$ milhões FOB***

<b>Principais Países de Destino</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Total</b>	<b>13.240</b>	<b>13.931</b>	<b>14.736</b>	<b>15.968</b>	<b>16.575</b>
E.U.A	2.922	3.030	3.270	2.972	3.041
<b>Argentina</b>	<b>1.620</b>	<b>1.886</b>	<b>2.160</b>	<b>2.093</b>	<b>2.867</b>
Holanda	931	789	860	968	1.032
<b>Paraguai</b>	<b>300</b>	<b>502</b>	<b>570</b>	<b>747</b>	<b>713</b>
<b>Chile</b>	<b>559</b>	<b>706</b>	<b>589</b>	<b>700</b>	<b>634</b>
Japão	372	366	478	523	543
Alemanha	658	487	551	629	539
Reino Unido	413	342	381	435	389
<b>Uruguai</b>	<b>233</b>	<b>320</b>	<b>316</b>	<b>321</b>	<b>369</b>
México	726	638	678	252	355
Bolívia	212	275	301	332	328
Colombia	205	208	219	278	295
Itália	425	269	318	337	288
<b>Venezuela</b>	<b>220</b>	<b>178</b>	<b>126</b>	<b>236</b>	<b>220</b>

Fonte: a partir de Secex/Seade.

No tocante às *importações de São Paulo* provenientes do Mercosul, fica patente o desnível existente entre as exportações e as importações. No caso das importações, estas são muito menos significativas, o que indica estar São Paulo muito mais dependente dos produtos de maior valor agregado, de maior nível tecnológico, provenientes dos países desenvolvidos. Os estados latino-americanos

saem, entrando os “ricos”, à exceção da Argentina. Ou seja, as importações paulistas provenientes da América do Sul, à exceção da Argentina e do Chile, são pouco expressivas. Aqui ocorre a importação intra e inter-indústria, sobretudo pela presença das multinacionais no Estado. Chama a atenção, contudo, o crescimento das importações da China, que eram irrisórias no princípio da década. Também significativa é a quase duplicação dos valores importados, após o Plano Real, relacionada à sobrevalorização cambial e à redução tarifária.

Tabela 9

*Estado de São Paulo: valor das importações do Mercosul - 1997-1994 em US\$ milhões FOB*

	1997		1996		1995		1994	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
<b>Total Geral</b>	26.203	100,0	25.702	100,0	23.694	100,0	14.971	100,0
<b>Mercosul</b>	2.911	11,1	3.290	12,8	2.973	12,5	1.875	12,5

Fonte: a partir Secex/Seade

Quanto ao nível de procedência das importações do Estado de São Paulo, observe-se o deslocamento dos países da América Latina, à exceção da Argentina e, numa posição muito inferior, o Chile e o México, caracterizando as importações intra-industriais de maior valor agregado, originárias dos países centrais.

Tabela 10

*Estado de São Paulo: valor das importações segundo os 14 principais países de destino em US\$ Milhões FOB*

Principais Países de Destino	1992	1993	1994	1996	1997
<b>Total</b>	<b>8.476</b>	<b>11.513</b>	<b>14.971</b>	<b>25.702</b>	<b>26.203</b>
E.U.A	2.213	2.740	3.462	6.146	6.820
Alemanha	1.118	1.423	1.838	3.103	2.688
<b>Argentina</b>	<b>621</b>	<b>1.189</b>	<b>1.588</b>	<b>2.833</b>	<b>2.486</b>
Japão	456	900	1.213	1.220	<b>1.472</b>
Itália	302	381	525	1.246	<b>1.300</b>
França	239	391	437	781	876
Reino Unido	230	310	424	814	780
Espanha	81	130	218	630	706
Suécia	123	156	241	560	631

Tabela 10 - continuação

<b>Principais Países de Destino</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
China	19	146	240	576	547
Canadá	166	226	243	440	528
Chile	150	133	254	424	486
México	113	132	171	449	458

Fonte: a partir de Secex/Seade

### Os Estados da região sul do Brasil e o Mercosul

A maior opção do *Rio Grande do Sul*, hoje, está na crescente dinamização do Mercosul, que começa a atrair investimentos multinacionais e regionais, em escala crescente. Estas empresas, quer se instalem no Uruguai ou na Argentina, têm, através da fronteira gaúcha, seu primeiro passo em direção ao mercado brasileiro. Porto Alegre dista apenas 700 Km de Montevideú e 875 Km de Buenos Aires e também integra o grupo de treze municípios que pretende constituir a Rede de Grandes Cidades do Mercosul (*Mercocidades*), com o objetivo de estabelecer cooperação nos âmbitos cultural, científico e comercial, além de trocar experiências de gestão pública.

A economia gaúcha depende, em mais de 40% do PIB, do complexo *agribusiness*. Quando sofre alguma quebra de safra, o setor industrial, grande fornecedor do setor agrícola em equipamentos e insumos, sofre indiretamente. Esta vulnerabilidade está sendo pouco a pouco alterada, com a nova opção aberta pela proximidade com o mercado, sobretudo argentino, mas também uruguaio e paraguaio.

O Rio Grande do Sul vem mudando o seu perfil econômico, recebendo novos segmentos industriais. Dos quase US\$ 8 bilhões em investimentos privados confirmados para o período 1993/2004, pouco mais de um terço foi investido em 1998. A Secretaria de Planejamento do Estado afirma que, com os recursos privados somados aos investimentos públicos em energia, telefonia, estradas e saneamento, o Rio Grande receberá, até 2004, a soma de US\$ 15 bilhões (27% do PIB local). O projeto RGS 2010 estima que, em poucos anos, a indústria automobilística responderá por mais de 11% do PIB gaúcho (Gazeta Mercantil, 1998).

Em termos espaciais, a área metropolitana de Porto Alegre receberá 74% dos investimentos, ou cerca de US\$ 5,4 bilhões. O eixo industrial do Estado, situado

entre Porto Alegre e Caxias do Sul sofrerá alteração, com perdas para Caxias, área de topografia difícil para implantação de grandes fábricas. Ainda assim, Caxias receberá a indústria Navistar –maior fabricante norte americana de veículos pesados e semi-pesados. Guaíba e Gravataí, cidades próximas a Porto Alegre, receberão as novas montadoras.

Os setores tradicionais da indústria gaúcha também estão sendo revitalizados e receberão investimentos de US\$ 4,5 bilhões, dos quais, menos de 20% serão alocados em alimentos e calçados (os dois segmentos, ainda hoje são responsáveis por 40% do faturamento industrial do estado). Os restantes 80% desses investimentos, equivalentes a US\$ 3,6 bilhões, irão para as indústrias de fumo<sup>5</sup>, mecânica, metalurgia e as petroquímicas, químicas e de material de transportes, que respondem hoje, por 35% do faturamento do Estado.

Tabela 11

*Países importadores do Rio Grande do Sul - 1996*

<b>Países</b>	<b>Participação Relativa (%)</b>
EUA	29,5
<b>Argentina</b>	8,3
Itália	5,2
Alemanha	4,3
Reino Unido	4,3
<b>Uruguai</b>	3,5
Espanha	3,2
China	3,1
<b>Paraguai</b>	3,0
Japão	2,9
Demais países	32,1

Fonte: Gazeta Mercantil (1996/97); Mict/Secex e Secret. de Desenv. e dos Assuntos Internacionais

As exportações do Estado para o Mercosul cresceram celeremente, ou 3,5 vezes, no período assinalado, já se aproximando de US\$ 1,1bilhão, o que faz do bloco um parceiro fundamental do estado, o que explica a atenção dedicada ao processo de integração, seja pelo governo do estado, seja pelas universidades e centros de pesquisa gaúchos.

Tabela 12

**Exportações do Rio Grande do Sul para os países do Mercosul – 1990/97 Em R\$ 1.000 de 1995**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
R.G. Sul	173.775	280.655	454.389	607.252	704.337	709.864	895.863	1.085.885

Fonte: Secex 1998.

O PIB do R. G. do Sul em 1995, de 42,89 bilhões de Reais, representa o quarto PIB do país, atrás apenas de São Paulo (34%); Rio de Janeiro (11,9%) e Minas Gerais (9,4%).

O *Estado de Santa Catarina* embora sendo um estado de menor área que seus vizinhos do Sul, ostenta o título de maior produtor nacional de alho, maçã, erva mate moída, mel de abelha, carvão mineral, louça de mesa, revestimento cerâmico, compressores, toalhas, tubos e conexões plásticas e ferro maleável. Ocupa ainda, a segunda posição na produção de cebola, pescado e fumo, e a terceira em uva, trigo, arroz, banana, madeira, papel e papelão, mobiliário, produtos de matéria plástica, vestuário, têxtil.

A economia do Estado está dividida em sete complexos: litoral (tecnológico e turístico), Vale do Itajaí (têxtil), nordeste (metal mecânico), oeste (agroindustrial), planalto (fruticultura, pecuária e turismo) e o norte (moveleiro e de papel e celulose). Esta estruturação econômica está sendo alterada em função, seja do movimento mais geral da economia, seja da integração regional. Um exemplo marcante é a sua economia rural, baseada em pequenas propriedades que vêm enfrentando dura concorrência dos produtos agrícolas argentinos, produzidos em larga escala e intensivos em tecnologia. No setor têxtil, muitas empresas fecharam suas portas e as que sobreviveram passaram por um forte processo de modernização para continuarem no mercado. A região de Itajaí, coração da indústria têxtil do Estado, com 12,7 mil empresas e responsável por 25% do valor da transformação industrial catarinense e 30% da mão de obra industrial, vem sendo severamente atingida pela concorrência asiática.

Um setor com grandes expectativas de crescimento é o metal-mecânico, situado em Joinville, no norte do Estado, com a perspectiva de fornecimento para as montadoras de automóveis –Renault, Audi-Volkswagen e a Chrysler, que estão sendo instaladas no Paraná.

O pólo cerâmico de Criciúma, ao sul, é outro setor da maior importância, que vem fazendo novos investimentos e se atualizado. O Sindicato da Indústria Cerâmica de Criciúma (Sindiceram), através de 10 de suas empresas, é responsável por 65% das exportações brasileiras do setor, empregando em torno de 4.700 funcionários. O Sindiceram está direcionando seu trabalho para

promover um maior volume de exportações, com a otimização do porto em Imbituba, distante 100 Km da região. A cerâmica brasileira enfrenta concorrência espanhola, que tem, entre outras vantagens, um menor custo de frete: “o frete do Brasil para Buenos Aires é mais caro do que da Espanha para Buenos Aires”(Gazeta Mercantil Latino-Americana, 1998).

O gás natural boliviano, que chega ao município em 1999, tem grande importância para o segmento, tanto por baixar o custo da energia, melhorando a produtividade, quanto pela qualidade do produto final, menos agressivo por ocasionar menor quantidade de resíduos do que o gás de petróleo (GLP).

O Mercosul, embora represente a grande “janela de oportunidade” do Estado, ainda não prevalece como principal parceiro na alocação de suas exportações, recebendo apenas 11,9% do total, ficando atrás da União Européia (32,6% e do Nafta 19,6%). Com a crise dos Tigres Asiáticos –responsáveis por 9,4% das vendas externas do Estado– há indicações de redirecionamentos para o Cone Sul.

Tabela 13

*Países importadores de Santa Catarina*

<b>Países</b>	<b>Participação Relativa (%)</b>
EUA	17,5
Alemanha	10,9
<b>Argentina</b>	<b>7,5</b>
Japão	4,9
Reino Unido	4,3
Arábia Saudita	3,1
Outros	51,5

Fonte: Gazeta Mercantil (1996/97).

A Tabela 14 dá uma dimensão da tendência do crescimento das exportações de Santa Catarina para o Mercosul, que aumentaram quatro vezes e meia, num período de sete anos.

Tabela 14

*Exportações de Santa Catarina para os países do Mercosul –1990/97 em R\$ 1.000 de 1995*

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Sta.Catarina	73.988	144.657	239.986	290.456	288.559	315.507	377.859	487.274

Fonte: Secex 1998.

O *Estado do Paraná*, por sua vez, pode ser subdividido em três grandes regiões: a leste, mais antiga, onde também fica a região metropolitana de Curitiba, e a maior parte do parque industrial do Estado; a norte, ocupada a partir da expansão das lavouras de café de São Paulo; o sudoeste, datada no início nos anos 40 e 50 deste século, com os fluxos migratórios do R. G. do Sul.

Em termos agropecuários, o Estado passou por processo semelhante ao Rio Grande do Sul, caindo a parcela correspondente no produto do setor agropecuário brasileiro. Segundo Pedro Bandeira (1995), o esgotamento da fronteira agrícola, que se completou no decorrer da década de 70, deixou de ser uma das principais frentes de expansão da agropecuária brasileira. Ela se manteve, quase absoluta, até o final dos anos 60, como a principal geradora da renda interna do Estado, caracterizando-o como de natureza marcadamente agrícola. Foi nos anos 70 que a taxa de crescimento da produção industrial suplantou a produção agropecuária, quando foram instaladas em torno da Grande Curitiba, algumas indústrias significativas nos setores metalúrgico, mecânico, químico e petroquímico, a exemplo da Volvo, da Bosch, da Nippondenso, da Siemens, Furukawa, New Holland entre outras. Mais recentemente, montadoras de automóveis e caminhões, como a Renault, Chrysler, Audi/Volkswagen que, junto à boa parte da cadeia produtiva que os acompanham, representam investimentos indutores que sem sombra de dúvida estão modificando a sua imagem de Estado essencialmente agrícola (Passos, 1998 y otros)<sup>6</sup>.

Tabela 15

***Participação dos estados da região Sul no produto interno do Brasil  
Agropecuária 1980/1991 em %***

<b>Ano</b>	<b>Paraná</b>	<b>Santa Catarina</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Região Sul</b>
1980	12,09	5,20	11,44	28,72
1985	11,60	5,10	8,33	25,03
1991	8,01	7,69	5,16	20,86

Fonte: Pedro S. Bandeira (1995: 326).

A indústria tem-se concentrado, especialmente, em torno da microregião de Curitiba, que respondia por 47,1% do valor da transformação industrial, em 1980. Segundo Meira e Zysman (1987), esse predomínio se manteve, ao longo dos anos 80. O Paraná viveu uma diversificação industrial que implicou em expressivo aumento dos segmentos de bens duráveis e de capital.

Tabela 16

**Participação dos estados da região Sul no produto interno do Brasil Industrial 1980/1991 em %**

Ano	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Região Sul
1980	4,40	3,05	5,75	13,24
1985	3,71	3,23	4,80	11,73
1991	4,56	4,81	5,36	14,73

Fonte: Pedro S. Bandeira (1995: 328)

Ligado a São Paulo por uma rede de transportes e comunicação, com uma região metropolitana em plena expansão, concentrando uma oferta variada de serviços que funcionam como atratores de desenvolvimento, o Paraná, a exemplo da cidade de Campinas, beneficiou-se da “desconcentração concentrada” da indústria da Região Metropolitana de São Paulo. As montadoras Renault, Audi-Volkswagen e Chrysler, associadas à Volvo, Philip Morris, Eletrolux, Klabin, Siemens, Inepar, Hering, Eletrofrio e à Sadia-frigobrás, são grandes empresas “antenas” ao novo impulso industrial, estrategicamente associado à integração regional do Mercosul.

As exportações do Estado para o Mercosul cresceram 3,2 vezes, de 1989 a 1995 e vem-se mantendo como o 3º no ranking das importações brasileiras para o Bloco Regional, e o 5º em exportações.

Tabela 17

**Exportações do Paraná para os países do Mercosul - 1990/97 em R\$ 1.000 de 1995**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Paraná	85.768	158.742	253.691	362.360	360.281	337.659	451.623	525.135

Fonte: Secex, 1998.

### Breves conclusões

Algumas conclusões podem ser estabelecidas: em *primeiro lugar*, que o processo de integração regional do Mercosul vem se realizando no Brasil, sobretudo entre os Estados de maior dinamismo da Federação, tendendo, pela sinergia produzida, a aprofundar as desigualdades regionais. Em *segundo lugar*, que o Mercosul tem representado para as regiões Sul-Sudeste, uma ampla “janela de oportunidades” com tendência de cristalização a médio prazo, em que pesem as atuais dificuldades vividas pelo Bloco. Em *terceiro lugar*, que a adoção pelo

Estado de políticas de corte nitidamente neoliberais, com o abandono das políticas regionais, reduziu enormemente a antiga capacidade de intervenção e gestão de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento capazes de atenuar a exclusão social.

Em *quarto lugar*, que a dimensão da crise fiscal e financeira tem ampliado a heterogeneidade entre estados e regiões brasileiras e parece trabalhar no sentido da fragmentação, da luta federalista ou quando muito, na criação de enclaves dinâmicos em algumas áreas do Nordeste –como Petrolina ou o Vale do Açu, da fruticultura irrigada, o projeto Alumar, no Maranhão, o complexo soja no Oeste da Bahia, entre poucos, que contrastam com a inércia de maior parte de seu território. *Finalmente*, e não menos importante, a necessidade de direcionar a *stultisfera navis* do Estado Brasileiro e o processo de integração do Mercosul para avaliar em profundidade os Fundos Estruturais Europeus de Reconversão de Áreas Deprimidas, como uma alternativa coerente e portadora de futuro (Moseley, 1999). O novo regionalismo há que ser diferente do velho regionalismo patrimonialista e oligarca, predatório e reprodutor da exclusão social. A discussão sobre a retomada da construção da unidade nacional, que foi interrompida no Brasil, conforme imagem de nosso mais ilustre economista, ainda é atual, mas não pode ser feita à maneira dos anos 60/70 e das políticas substitutivas de importação. Muita água passou desde então, pela ponte! Esta unidade, hoje, tem que estar associada e estrategicamente articulada à consolidação de um Bloco Regional Sul Americano, como condição para uma inserção ativa na arena internacional, capaz de superar progressivamente as iniquidades dos modelos de desenvolvimento que privilegiaram sobretudo uma minoria, hoje afluente em toda a América Latina e no Caribe.

**Anexos**

Tabela 1

***Produto Interno Bruto per capita do Brasil, por Grandes Regiões – 1994/97***

<b>Grandes Regiões</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Brasil	2.280	4.160	4.946	5.413
Norte	1.644	2.705	3.188	3.293
Nordeste	1.024	1.861	2.287	2.494
Sudeste	3.059	5.726	6.734	7.436
Sul	2.837	4.966	5.958	6.402
C. Oeste	2.111	3.742	4.495	5.008

Fonte: IBGE: 2000 (Estatística/economia/contas regionais).

Tabela 2

***Produto Interno Bruto a preço de mercado corrente, por Grandes Regiões  
1994/97 em milhão***

<b>Grandes Regiões</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Brasil	349.205	646.191	778.886	864.112
Norte	17.762	29.960	36.153	38.217
Nordeste	44.949	82.588	102.597	113.067
Sudeste	199.984	379.438	452.306	506.131
Sul	65.213	115.594	140.436	152.761
C. Oeste	21.297	36.611	47.394	53.935

Fonte: IBGE: 2000 (Estatística/economia/contas regionais), Rio de Janeiro.

Tabela 3

***Balança Comercial com o Mercosul, por Países do Bloco. Estado de São Paulo, 1998 em US\$ milhões FOB***

<b>Ítems</b>	<b>Total (A)</b>	<b>Mercosul (B)</b>	<b>(A)/(B) %</b>	<b>Argent.</b>	<b>Parag.</b>	<b>Uruguai</b>
Exportação	18.220	4.734	26,0	3.780	580	374
Importação	27.932	2.747	9,8	2.262	108	378
Saldo	-9.712	1.987	N.A.	1.519	472	-4
Corrente de Comércio	48.151	7.481	16,2	6.042	687	752

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

Se for comparada esta Tabela 3 anexa com as Tabelas de N° 8 e 9 no texto, verificar-se-á que, já em 1998, a corrente de comércio entre o Estado de São Paulo e os países do Mercosul começa a declinar, pois em 1997 as exportações para o Mercosul originárias de São Paulo atingiram US\$ 4.781 milhões e as importações provenientes do Mercosul para São Paulo somaram US\$ 2.911.

## Bibliografia

- Affonso, Rui de Britto A. y Pedro Luiz B. Silva (orgs.) 1995 *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (São Paulo: Fundap/UNESP) 259.
- Albagli, Sarita 1998 *Globalização e Espacialidade: o novo papel do local* (Rio de Janeiro: IE/UFRJ)
- Bacelar, Tânia 1997 *Herança de diferenciação e futuro de fragmentação*, in *Estudos Avançados* (São Paulo: USP) N° 29, 36.
- Bacelar, Tânia 1998 “O elogio da diversidade regional brasileira”, in *Visões da Crise* (Rio de Janeiro: Contraponto) N° 161, 182.
- Bandeira, Pedro S. 1995 “A economia da região Sul”, in Rui de Britto, A. e B. S. Pedro Luiz (orgs.) *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento* (São Paulo: Fundap/UNESP) 225-247.
- Bauman, Renato 1997 “O Processo de Globalização e a Questão regional; perspectivas para o Nordeste do Brasil”, in *Globalização e Desenvolvimento Regional: cenários para o Séc. XXI* (Recife: SUDENE) 35-45.
- Bermedo, Hernán G. e Carlos R. Miño 1998 “La Institucionalidad Pública Chilena y su Contribución al Desarrollo Regional en el Marco de la Globalización”. Documento elaborado como parte del desarrollo de la investigación *Internacionalización y Reforma del Estado: La descentralización en la Octava Región a la luz de las Relaciones con Asia-Pacífico* (Universidad de Santiago de Chile e Universidad de Bio-Bio).
- Campolina Diniz, Clélio 1994 *A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas* (Brasília: IPEA).
- Campolina Diniz, Clélio 1997 Painel no Seminário Internacional *Globalização e Desenvolvimento Regional: cenários para o séc. XXI* (Recife: SUDENE) 63-68.
- Campolina Diniz, Clélio & M. A. Crocco 1996 “Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira”, in *Revista Nova Economia* (Belo Horizonte) Vol. 6, N°1, Jul.
- Carvalho, Ruy Q.; S. R. Queiroz; F. L. Consoni; J. P. da Costa 1997 “Apertura comercial y cambio estructural en la industria automotriz brasileña”, in *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 63, Diciembre, 115-127.
- Galvão, Olímpio J. A. 1997 “A Região Nordeste e o Novo Cenário Mundial: Globalização, abertura comercial e o Mercosul”, in *Textos para Discussão* (Recife: UFPE/PIMES) N° 400, Nov.
-

- Gazeta Mercantil 1996/1997 *Balanço Anual 96/97* (Santa Catarina).
- Gazeta Mercantil 1998 25 maio (São Paulo)
- Gazeta Mercantil Latino Americana 1998 N° 105, Abril, 32.
- Habermas, J. 1995 “O Estado-Nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização”, in *Novos Estudos* (São Paulo: CEBRAP) N° 43, Novembro, 87-101.
- Howes, Graham 1999 “Mudanças na Organização da Sociedade: crise no emprego e no trabalho”, in Lima, Marcos Costa; Rubem Monteiro e Valdeci M. dos Santos (orgs.) *Planejamento Regional em Tempos de Globalização* (Recife: Editora Universitária) 247-260.
- IBGE 1994 *Atlas Regional das Desigualdades. Regional* (Brasília: IPEA/DIPES).
- IBGE 2000 *Estatística/economia/contas regionais* (Brasília)
- Lavinas, Lena; E. Garcia; M. R. Amaral 1997 *Desigualdades Regionais e Retomada do Crescimento num Quadro de Integração Econômica* (Rio de Janeiro: IPEA) Texto para Discussão, N° 466, Março.
- Lima, Marcos Costa 1999[a] “Mercosul: a frágil consistência de um Bloco Regional Emergente e a necessidade de aprofundar a Integração”, in *La Unión Europea, el Euro y las Economías Latinoamericanas* (Barcelona: Universitat Ramón Llull/Red de Universidades Latinoamericanas y Europeas (RULE)) 49-74.
- Lima, Marcos Costa 1999[b] “Processos de Integração Econômica”, in *Política & Trabalho* (João Pessoa: PPGS/UFPB) N° 15, Set., 43-62.
- Lima, Marcos Costa 2000 “A Caixa de Pandora da Globalização: O futuro do Comércio Internacional e o Mercosul”. Texto Apresentado no *Encontro da Latin American Studies Association-LASA* (Miami: Hyatt Regency) March 16-18.
- Meira, J. P. e S. F. Zysman 1987 “Distribuição espacial das atividades industriais no Paraná em 1980 e 1984”, in *Análise Conjuntural* (Curitiba) Vol. 9, N° 9, Set.
- Moseley, Malcom 1999 “Aspectos da Política Regional Européia, com ênfase especial na Experiência Britânica e no avanço da Abordagem Local”, in Lima, Marcos C.; R. Monteiro; V. Santos *Planejamento Regional em tempos de Globalização* (Recife: Ed. Universitária) 69-100.
- Passos, C.; A. Krüger 1998 *Experiências de Sistemas Locais de Inovação no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C & T: o caso do Paraná* (Rio de Janeiro: IE/UFRJ)

- Saha, Suranjit Kumar 1999 “Regional Planning in the Context of Globalization: building a new agenda for the 1990s and beyond”, in *Conference Papers* (Recife: Dept. de Ciências Sociais/UFPE) 13-48.
- Sassen, Saskia 1991 *The Global City* (New York: Princeton University).
- Sassen, Saskia 1993 “ACidade Global”, in Lavinias, Lena; Liana Carleial; M<sup>a</sup> Regina Nabuco (org.) *Estruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil* (São Paulo: Hucitec/ANPUR) 187-202.
- Sassen, Saskia 1998 “Os Espaços da Economia Global”, in Arlanch Martins de Oliveira, Fátia (org) *Globalização, Regionalização e Nacionalismo* (São Paulo: UNESP) 43-68.
- Secex, varios anos, *Diversos informes*.
- Secex 1997[a] *Balança Comercial Brasileira* (Brasília: Mict/Aduaneiras) Jan/Dez.
- Secex 1997[b] *Balança Comercial Brasileira-Mercosul* (Brasília: Mict/Aduaneiras) Jan/Dez.
- Thorstensen, Vera 1999 *OMC. As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio* (São Paulo: Ed. Aduaneiras).
- Vigevani, Tullo; J. P. Veiga; C. A. Gonçalves 1996 *A Regionalização da Indústria Automobilística no Mercosul* (São Paulo: USP) Série Carta Internacional, N<sup>o</sup> 13, Abril.

## **Notas**

1 O autor chama a atenção para a transferência de empregos de maior qualificação, como os trabalhos de escritório em digitalização, enviados a Índia pela vantagem comparativa dos baixos salários naquele país.

2 Os bancos internacionais lucraram mais de 800% com a desvalorização da moeda brasileira em apenas um ano. Ver também o monitoramento do Fundo Monetário Internacional no Brasil e Argentina.

3 Investimentos orçados em US\$ 750 milhões no caso da Renault e US\$ 600 milhões da General Motors.

4 Neste sentido releva-se a região entre os rios Araguaia-Tocantins, novo eixo de investimentos dinâmicos, englobando em torno de 80 milhões de hectares para produção de grãos: Estado do Tocantins, Oeste da Bahia, Sul do Pará, Maranhão e Ceará, um futuro grande corredor de importações.

5 A produção brasileira de fumo é realizada em 85% do total nos Estados do Sul –Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em 140.000 pequenas propriedades. É a cidade gaúcha de Santa Cruz do Sul que ostenta 85% das exportações do setor e onde a Souza Cruz implantou o maior complexo de processamento de fumo do mundo.

6 Cf. estudo de Passos, a propósito destes investimentos industriais e do baixo dinamismo tecnológico e de C & T no Estado do Paraná.

---

## *Desarrollo “desigual” e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur\**

← Miguel Serna\*\*

### **El problema**

**L**a reciente crisis económica brasileña en 1999 puso nuevamente en debate la influencia de las desigualdades entre los socios del Mercosur sobre las perspectivas de desarrollo del proceso de integración. La interpretación dominante existente en diversos ámbitos de actores y dirigentes, así como de varios analistas externos, es que la preeminencia económica de un socio “muy grande” sería uno de los problemas centrales de la integración regional. El tema de las asimetrías ha sido planteado desde el inicio debido a la fuerte presencia de los socios mayoritarios, que concentran el 96% de la población, el PBI global y las exportaciones totales del Mercosur (Faroppa, 1995: 25). A su vez, la relación entre los dos “grandes” tampoco es igualitaria: por ejemplo, en el plano de las exportaciones y de generación del PBI, Brasil triplica los montos globales de Argentina<sup>2</sup>.

El objetivo de este trabajo es complejizar el tratamiento del tema sugiriendo otras líneas de interpretación posibles –aunque no necesariamente contradictorias con esa tesis. En primer término, se planteará la problemática de las desigualdades entre las sociedades miembros del Mercosur no meramente en el plano económico, sino también en el plano político y social, mostrando las posiciones comunes y diferenciales en las diversas dimensiones. A partir de ello se propondrán dos líneas de interpretación paralelas: la comprensión de las desigualdades históricas

---

\* Ponencia presentada al *Seminario Mercosur en integración. Un problema societario* (Depto. de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República en Montevideo), 30 y 31 de marzo del 2000.

\*\* Sociólogo, Profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Uruguay; investigador del Fondo Nacional de Investigadores Científicos; Candidato a Doctor en Política Comparada, Universidad Federal de Río Grande del Sur/RS-Brasil.

como condicionantes “estructurales” de largo plazo que restringen los márgenes de maniobra en el proceso de integración, y por otro lado la comparación de las desigualdades en términos de “dinámicas”, de avances o retrocesos en los procesos de mediano plazo, y sus implicancias para la agenda de la “integración regional”.

La perspectiva analítica usada en el presente trabajo es de corte histórico-comparativa; esto significa la utilización de algunas variables sociológicas de largo plazo (seleccionadas como relevantes en la literatura académica) para entender las trayectorias históricas comunes y diferentes entre las “sociedades nacionales”. En ese sentido, el concepto de “Desarrollo”, desde una tradición sociológica, será clave para entender un proceso social complejo, multidimensional, y una construcción histórica que no está predeterminada (que puede tener avances y retrocesos).

En este sentido, las preguntas se orientan a reconstruir el “legado histórico” del desarrollo desigual de las estructuras sociales pasadas, tanto para observar su influencia en diversas dimensiones sobre los procesos recientes, como para analizar en qué medida han sido modificadas en el proceso de integración regional en curso. Dicho en términos más simples: en qué medida lo pasado y lo presente, lo viejo y lo nuevo, se transforman, se absorben o se reproducen mutuamente.

En esa perspectiva, el análisis se va a focalizar en tres ejes o dimensiones básicas de lo que podría denominarse “legado histórico” en la formación moderna de esas sociedades. Primero, la conformación originaria de las estructuras políticas; segundo, el modo de desarrollo de modernización social; y tercero, el desarrollo económico y la forma de inserción en el comercio internacional como factor coadyuvante de la integración regional.

Es preciso advertir los límites de este trabajo, que no pretende centrarse en los aspectos más típicos de la integración en el Mercosur como ser las relaciones internacionales entre Estados, o el intercambio económico comercial regional, o el funcionamiento de organismos supranacionales comunes. Este trabajo se acota a una problemática específica de la integración: en qué medida la desigualdad de “desarrollo” entre los países puede ser considerada como un condicionante externo y, al mismo tiempo, un elemento potenciador en el proceso de integración regional. En este sentido, se resaltarán la multidimensionalidad del fenómeno y la influencia recíproca de las variables sociopolíticas en los procesos económicos. El trabajo concluye con una serie de escenarios alternativos de desafíos futuros en la “agenda” de la integración entendida como un proceso más complejo y amplio que la integración económica comercial.

## **El enfoque**

El abordaje elegido para analizar el problema se puede denominar como un tipo de *sociología histórica comparativa* (Serna, 1998). Esta perspectiva analítica preten-

de destacar tres dimensiones relevantes. En primer término, la utilización de la *variable temporal* en tanto variable de control y a ser explicada. Esto significa recuperar la historia “real” de los procesos sociales en tiempos y espacios concretos, como un objeto de estudio sociológico<sup>3</sup>. La reconstrucción histórica de lo social supone por un lado que la “sociedad nacional” es una construcción que posee una temporalidad vital, con sus ciclos, desarrollos y rupturas; y por otro, se asume también que la acción colectiva y el cambio social tienen una gama de “imprevisibilidad” a partir de las alternativas objetivas dadas por los condicionantes estructurales en un tiempo histórico concreto. Es justamente esa interrelación entre instituciones y procesos sociohistóricos la que va a marcar la especificidad de las trayectorias “nacionales”.

La segunda dimensión subrayada es la *perspectiva comparativa*, lo cual significa que las sociedades y sistemas políticos nacionales no pueden ser estudiados aisladamente, desvinculados de un sistema regional e internacional más global que explica la construcción histórico-social de las grandes unidades o agregados sociales nacionales, así como su interrelación y dependencia mutua.

En tercer término, la explicación histórica-comparativa posee una pretensión generalizante más acotada a casos y tipos focalizados mediante la *identificación de factores macroestructurales de largo plazo*<sup>4</sup>. En este sentido, se busca comprender la especificidad del espacio regional conformado por el Mercosur en el continente a partir de la explicitación de la combinación de factores macrocondicionantes principales que influyeron en la diferenciación de las configuraciones históricas de los sistemas sociales nacionales y sus afinidades electivas en los procesos de desarrollo. La breve presentación y selección de variables macrosociológicas comunes se realiza a partir de la revisión de los principales aportes de la literatura académica existente en los países, así como de estudios comparativos de América Latina.

De esta forma, y con una finalidad más heurística que teórica, vamos a proponer el concepto de *matrices sociopolíticas*<sup>5</sup> para describir las configuración de estilos de desarrollo “nacional”, constituidos por un armazón o entramado de relaciones articuladas de tres dimensiones básicas identificables a lo largo de períodos históricos de larga duración:

1. el desarrollo de los sistemas políticos nacionales en tanto conjunto de estructuras políticas diferenciadas;
2. los patrones de modernización y desarrollo social;
3. la modalidad de industrialización y el ritmo de integración económica<sup>6</sup>.

Dentro de cada una de las tres dimensiones de análisis se distinguirán las que pueden considerarse variables o factores macroestructurales de largo plazo de aquellas variables que son utilizadas para medir procesos de mediano plazo y dinámicas recientes.

No obstante, es imprescindible advertir que el presente artículo no pretende ser un análisis comparativo detallado ni profundo de los “casos nacionales”, ni tampoco brindar una visión completa que dé cuenta de todas las fases o períodos históricos, sino que posee un objetivo más acotado: respetando las singularidades históricas, procura dar un marco explicativo comparativo de los factores estructurales comunes de larga duración en la formación y diferenciación de los desarrollos “nacionales”.

Nos referimos así a los diferentes clivajes que han marcado el desarrollo de las sociedades nacionales “modernas”. El análisis de los principales elementos constitutivos (y no todos) de las matrices sociopolíticas nacionales sirve para comparar los rasgos comunes y diferentes en el desarrollo de las mismas. En contrapartida, las objeciones que puedan hacerse serán válidas en la medida en que demuestren que existe algún factor estructural “relevante” que omitimos para la comprensión del desarrollo de los casos seleccionados.

Este tipo de abordaje será fructífero en tanto marco de referencia analítico para la generación o discusión de las hipótesis específicas del proceso reciente de integración regional.

## **El legado histórico comparativo del desarrollo de los países**

### **Estructuras políticas: estado, instituciones y cultura política**

La etapa fundacional de los sistemas políticos latinoamericanos estuvo marcada por la combinación de una serie de *macrovariables políticas* “*stricto sensu*” que definieron caminos distintivos en la conformación del orden político “nacional”.

El clivaje más antiguo en la constitución originaria de los sistemas políticos nacionales fue el momento de *fundación del Estado Nacional* en el marco internacional. Dos patrones políticos de desarrollo emergen como distintivos de las formaciones nacionales: por un lado, el brasileño expresó un tipo de Estado Nacional cuya implantación fue precoz y con gran fortaleza burocrática, en contraposición a una aparición y desarrollo más tardíos en Argentina (Trindade, 1986: 139), Paraguay y Uruguay. Esta modalidad diferencial de constitución originaria de los aparatos administrativos estatales se relaciona con la ausencia de quiebre de los vínculos entre la metrópoli portuguesa y la colonia para el caso brasileño, lo que favoreció la conformación temprana de un centro administrativo burocrático patrimonial y sirvió de armazón institucional para la consolidación de un Estado nacional.

En los otros tres casos, en cambio, las estructuras políticas nacionales se fueron construyendo a partir de los procesos de descolonización por ruptura revolucionaria característicos del área hispánica de América Latina, lo que implicó por una parte la desestructuración de los centros de autoridad administrativa coloniales, y por otra retardará la constitución de un aparato burocrático estatal asociado a las etapas iniciales del desarrollo capitalista nacional dependiente.

Un segundo factor político de corte macroestructural que tuvo que ver con la forma de construcción del poder político, y que no pasa desapercibido a ningún observador, es la *forma de organización de la autoridad política sobre el territorio*. Nos referimos al tamaño y peso demográfico del territorio nacional controlado y a la forma de administración del gobierno. El caso brasileño se destaca por su extensión continental y por la organización federal del Estado; esta última característica es compartida con su vecino argentino, en contraposición con Uruguay y Paraguay, países de dimensión territorial pequeña y con Estados unitarios.

La distinción administrativa no es menor cuando comparamos la influencia decisiva de los clivajes regionales internos en la historia política brasileña y argentina con el papel geopolítico más acotado de los “estados pequeños”. El estado uruguayo fue conformado como “Estado amortiguador” entre dos “grandes” y con una base físico-material limitada; asimismo, el estado paraguayo estuvo caracterizado por su situación mediterránea y su reducido peso físico-material, que ha visto condicionado su destino por las relaciones externas con sus dos “poderosos” vecinos.

Sin embargo, a pesar de todas esas distancias en los orígenes durante el siglo XIX, la formación de estados centrales con un papel político decisivo (Badie y Hermet, 1993: 189; Rouquié, 1990: 109) y con regímenes de gobierno presidencialistas, son patrones comunes a todos (Nohlen, 1998: 87).

Otra variable relevante para comprender la configuración de las matrices sociopolíticas es la composición y formación de la *elite dirigente en la etapa fundacional del Estado nacional* (Trindade, 1986: 143). Brasil nuevamente es un caso extremo que contó con una elite política sumamente homogénea y unida (Carvalho, 1996: 34) desde el punto de vista de su socialización educativa y de los perfiles sociopolíticos de los dirigentes que mantuvieron la continuación de los lazos con la antigua colonia portuguesa. En contraposición, las elites políticas de las excolonias del Virreinato del Río de la Plata, Argentina, Paraguay y Uruguay, sufrieron un proceso de fragmentación en el período de independencia nacional.

A ese factor diferenciador se le debe agregar la influencia clave del tipo de relaciones establecidas entre las clases económicamente dominantes y los cuadros políticos dirigentes en el proceso fundacional del Estado nacional y la consolidación del sistema político.

El caso brasileño muestra una temprana integración “litúrgica” entre la elite política dirigente (unificada en la dirección del Estado burocrático-patrimonial central) y las clases terratenientes dominantes en los poderes regionales y locales, que desdibujará los límites entre público y privado durante la etapa imperial. El término de relaciones o servicios “litúrgicos” es reiteradamente utilizado en la literatura académica para describir la interrelación, la cooptación recíproca de intereses entre el Estado burocrático-patrimonial central y los intereses particulares

de oligarquías agrarias locales. En este sentido se puede citar a dos autores bastante representativos: por un lado, Fernando Uricoechea (1978) define como “litúrgicas” a las relaciones recíprocas de cooperación y contraposición de intereses entre la organización estatal del orden nacional a nivel de la burocracia central y la administración del orden local por los poderes privados durante la época imperial; y por otro, José Murilo de Carvalho (1996) llega a la misma conclusión respecto de la “dialéctica de la ambigüedad” entre la fortaleza de la elite dirigente y la existencia de un aparato burocrático estatal “macrocéfalo” pero con “piernas cortas”, dependiente de los “servicios litúrgicos” de la agricultura exportadora de base agraria-esclavista de la que recaudaba sus impuestos.

La consolidación de las estructuras políticas y del Estado nacional en la Argentina llegará seis décadas más tarde, luego de terminadas las guerras civiles de emancipación nacional. Es durante el régimen oligárquico-conservador del ‘80 que se conformó un compromiso político, un “pacto de dominación” nacional entre la elite dirigente y las clases económicamente dominantes. La fórmula política-institucional del orden oligárquico (explicitado con gran detalle por Natalio Botana, 1986) instaurado entre 1880 y 1916, aseguraba reglas de control y una distribución del poder que fortaleció una clase política unificada en una pequeña minoría dirigente. Pese a la ausencia de estudios suficientes sobre la estructura de clases de la época, Oscar Oszlak afirma que el régimen político del ‘80 permitió un “pacto de dominación” que contribuyó por un lado a consolidar el Estado nacional, y por otra parte a regular los conflictos inter-fracciones de la clase dominante: comerciantes, burguesía, estancieros, etc. (Oszlak, 1982: 251-52).

En Paraguay las estructuras políticas han sido recurrentemente caracterizadas por la presencia de una larga tradición autoritaria, una organización jerárquica y cerrada de la sociedad, y la simbiosis en el poder estatal de los sectores oligárquicos. Esta simbiosis clientelística y cooptación prebendaria estatal de los sectores económicamente dominantes, sumada a la escasa diferenciación y visibilidad de la burguesía, continuará como un rasgo de largo plazo de la matriz sociopolítica (Caballero y Masi, 1989: 137-151).

Finalmente, en contraste con las experiencias previas, la consolidación de las instituciones políticas en Uruguay se realizará mediante la unificación y profesionalización de los elencos políticos dirigentes con relativa autonomía en relación a los sectores agropecuarios económicamente dominantes. Desde la obra clásica sobre el “Patriciado uruguayo” (Real de Azúa, 1983) se destacó en el origen social de la clase dirigente nacional fundacional de la primera mitad del siglo XIX un reclutamiento social más pluriclasista y urbano, que se distinguía del resto de las elites latinoamericanas del área hispánica marcadas por el predominio de las aristocracias u oligarquías terratenientes. La conformación de un elenco dirigente relativamente unido y autónomo respecto de los intereses económicos de las clases dominantes se refuerza debido a un doble proceso de desarrollo histórico

durante la etapa de consolidación y democratización de las estructuras políticas: por una parte el desarrollo del poder del Estado nacional en la sociedad, y por otra la debilidad de las clases conservadoras-rurales frente al Estado y de las clases populares respecto de las conservadoras (Barran y Nahum, 1986). Ello no anuló, empero, el poder en tanto grupo de presión del sector agropecuario tradicional exportador debido a su peso estratégico en la economía nacional (De Sierra, 1979).

Otro factor decisivo en el proceso de consolidación de la estructura del Estado Nacional y de la formación del sistema político es el modo de profesionalización del *Ejército* y su influencia en la política. En Brasil se produjo una profesionalización y politización tardía en la etapa de construcción fundacional del Estado nacional, en contraposición al patrón de profesionalización y politización temprana consecuencia de las insurrecciones civiles y de las guerras de fronteras típicas del período post-independencia de las ex-colonias hispánicas<sup>7</sup>. También fue contrastante el grado de autonomía política que tuvo el ejército en tanto corporación durante el período de consolidación del aparato estatal. De esta forma, el ejército brasileño jugó un papel crucial en la política post-imperial, integrándose como uno de los sectores dirigentes y asimismo cumpliendo un rol de moderación en las disputas inter elites políticas por el poder estatal.

En Argentina, la profesionalización del ejército fue paralela al proceso de consolidación del Estado nacional y del sistema político oligárquico. Cuando el orden oligárquico comienza a resquebrajarse, el ejército muestra el grado más alto y recurrente de estructuración de los militares en actor político (Rouquié, 1980), papel que jugará activamente a lo largo de todo el siglo XX.

El papel “privilegiado” de las FF.AA. en Paraguay deviene de la necesidad de vigilancia de un territorio mediterráneo sin fronteras naturales. A pesar del temprano proceso de independencia nacional y profesionalización del ejército, la derrota en la “guerra de la Triple Alianza” los relegó de la escena política hasta después de finalizada triunfalmente la “guerra del Chaco” (1932-35). En 1940 se produce la primer dictadura militar, de fuerte impronta anti-liberal. Poco tiempo después las FF.AA. dejan ejercer el gobierno directamente y se integran como un factor de poder entrelazado en la estructura de gobierno dominada por el partido colorado (Graña, 1998: 4).

El último caso, la génesis del ejército uruguayo, participó del proceso de politización temprana en las guerras civiles del siglo XIX, y arbitrando en breves períodos de gobierno en las disputas inter-partidarias. La formación de un ejército en sentido moderno se produce paralelamente a la consolidación de la estructura burocrática del Estado nacional en el último cuarto del siglo. Con el desarrollo del sistema político democrático en la primera mitad del siglo XX, el ejército asume un papel secundario en el ámbito político. Sin embargo, a medida que se vislumbra una crisis hegemónica de dominación durante las décadas del ‘60 y el ‘70, gradualmente avanzan hacia el poder estatal que culmina en la intervención

política en 1973 y la reestructuración del bloque en el poder (López, 1985). Como resultado de la “autonomización profesional” dentro del Estado y la “politi-zación creciente”, se desdoblaron sus funciones hacia una corporación militar-política (Rial, 1986: 34). La percepción de fracaso de la gestión del gobierno militar y la salida democrática pactada en los ‘80 los hacen replegar de la escena política a su proyecto profesional corporativo.

Una variable relevante a la hora de entender los tipos de desarrollo de las estructuras políticas es el *tipo de cultura política prevaleciente*, en particular el tipo de incorporación de tradiciones de pensamiento liberal en los actores e instituciones políticas, y su influencia sobre los procesos de democratización.

En los cuatro casos elegidos, la adopción de doctrinas liberales tuvo vías diferentes. En Brasil la importación de un liberalismo conservador –continuador de la tradición monárquica– fue lenta, progresiva a lo largo del tiempo, y en convivencia con prácticas autoritarias (Trindade, 1985). Argentina, por su parte, tuvo una expansión de las matrices de pensamiento liberal que permeó la consolidación de las estructuras políticas del siglo XIX. El caso uruguayo fue receptáculo de una amplia difusión de ideas liberales, de cuño humanista y secular aunque con un efecto intermitente e inestable en el funcionamiento cotidiano de las instituciones políticas durante todo el siglo XIX. En contraste con los tres casos anteriores, en el Paraguay del siglo XIX el liberalismo es el gran ausente de una nación forjada en una tradición autoritaria, donde la introducción de doctrinas liberales se produjo como un trasplante externo, tardío y como resultado de la derrota en la Guerra de la Triple Alianza.

La importación del liberalismo europeo triunfante del siglo diecinueve –mezclado con una dosis variable de positivismo– dio lugar a modelos de democracia liberal excluyentes, con bases sociales restringidas, de matriz oligárquica. Como consecuencia, la participación liberal ciudadana reducida a los grupos de poder estuvo en contraposición y tensión permanente con la ampliación democratizante de los espacios de participación a las masas rurales inorgánicas, y a los nuevos sectores subalternos organizados, resultantes del proceso de modernización y urbanización.

La tensión entre liberalización y democratización fue una polarización dinamizante de la política del siglo XX. La Argentina del ‘80, que mostró signos de riqueza económica y éxito en la articulación de un régimen liberal excluyente y estable, se vio enfrentada a su propia resistencia a la ampliación política en un sentido democratizador que quebró radicalmente el mito de nación consolidada por la inestabilidad crónica post1930, impidiendo la conformación posterior de consensos democráticos estables. Sólo en el período histórico más reciente, se consigue calmar el temor de las clases dominantes a la irrupción de la participación de las masas (estereotipado por mucho tiempo a través del mito peronista), y se logra combinar los principios pluralistas liberales con un régimen democrático representativo.

En forma paralela, la incorporación del “ethos” liberal en la política brasileña no superó su sesgo conservador. Imbuido por la ideología monárquica de la elite política y por la conformación de un estado centralista excluyente, favoreció las “actitudes de rechazo ante la participación popular” y el bloqueo a la expansión democrática. De esta manera, se produjo una tendencia persistente a reproducir a largo plazo la identidad de un liberalismo conservador que se adaptó por medio de cambios graduales a las diversas “olas” autoritarias y liberalizantes, marcando un ritmo extremadamente lento de participación y movilización ciudadana.

En otra dirección evoluciona el caso de Uruguay, donde las ideas liberales elitistas se habían difundido pero sin prosperar en una afirmación institucional ni social hasta fines del siglo XIX: va a fructificar tardíamente un proyecto de transformismo del “ethos” liberal hacia una progresiva democratización “radical” (Real de Azúa, 1984: 94) durante la primera mitad del siglo XX, que fundirá los antiguos principios liberales del consenso pluralista y las reglas de la representación electoral para la resolución de conflictos políticos con una efectiva democratización de las instituciones políticas a través de la participación ciudadana ampliada.

En el extremo opuesto a los tres casos anteriores, el desarrollo de la política paraguaya del siglo XX estuvo pautado por la continuidad de la tradición autoritaria personalista y la tensión, con la débil implantación de las instituciones y partidos liberales (Tavares y Rojo, 1998: 355).

En la misma dirección se debe agregar otro factor relevante para comprender las “diferencias” de desarrollo político, esto es, el momento de creación, el *grado de institucionalización y autonomía del sistema de partidos* respecto al Estado.

El sistema partidario uruguayo se destaca por ser el más antiguo e institucionalizado. Sus orígenes se remontan a la formación de la identidad nacional en las primeras décadas del siglo XIX, previo al proceso de consolidación del Estado.

Por su parte, en la Argentina la constitución de un sistema de partidos tuvo que enfrentar la disociación entre la consolidación de las estructuras políticas del Estado nacional y la resistencia a la institucionalización de canales partidarios para la ampliación democratizante de la participación política. Como consecuencia, la construcción del sistema partidario post ‘45 se realizó en un formato de sistema de doble partido, con intención dominante en el ámbito nacional pero con un carácter inconcluso e inestable (Grossi y Gritti, 1989) en sus pautas de funcionamiento. De esta forma se combinaba un formato con partidos fuertes pero en un sistema partidario débil.

El sistema partidario nacional brasileño se caracterizó por su debilidad institucional de largo plazo<sup>8</sup>, subordinado a las dinámicas de las estructuras burocráticas centrales del Estado nacional que restringieron los márgenes de competencia y las reglas de funcionamiento interpartidario, retrasando los canales de ampliación de la participación política ciudadana.

Por último, el caso paraguayo muestra un sistema partidario escasamente diferenciado de la estructura estatal, y dominado por un partido político. La implantación de un sistema de partido único desde 1948 (Graña, 1998: 2) con una tenue competencia pluripartidaria a partir de 1959, año en que se incorporan los partidos Liberal y Revolucionario Febrerista, lo ha transformado lentamente en un sistema de partido hegemónico.

Las dinámicas antes reseñadas, de avances y retrocesos de la arena política competitiva, se asocian asimismo a las diferencias en las *pautas de participación y movilización política* de los cuatro sistemas. Por un lado, el sentido democratizador de la influencia liberal se expresó en una temprana extensión del sufragio universal secreto para los casos de Argentina y Uruguay (1912 y 1918), mientras que un liberalismo más atenuado por el sesgo conservador llevó a una aceptación e implementación tardía para Brasil (1932) y Paraguay (1967).

La extensión de los derechos electorales no fue simplemente retórica institucional, sino que se tradujo asimismo en pautas de comportamiento electoral diferenciales (Nohlen, 1994). Así, se puede observar que entre 1920 y 1930 la participación política en Argentina, Paraguay y Uruguay involucraba al 8,5% de la población de los dos primeros y al 13,8% de la población uruguaya respectivamente, mientras que para Brasil no superaba el 3,5% de su población. Desde 1950 hasta inicios de los '60, los promedios para Argentina (a pesar de las restricciones impuestas a la competencia electoral) y Uruguay aumentarán a 43% y 38,3% respectivamente, mientras que en el mismo período en Brasil la participación electoral sólo alcanza a 18,2% y en Paraguay apenas al 15,8% de la población.

Recién a fines de la década de 1980 los tres países lograrán un nivel similar de participación electoral: 50% y más de la población (acompañado de garantías de sufragio totalmente libre, sin restricciones en el padrón y con una participación efectiva superior al 70% de los inscriptos). Por el contrario, Paraguay continuará con un bajo nivel de participación electoral (30,4% en el mismo período) y con una tardía incorporación de garantías electorales básicas en la década del '90 (Flecha, 1991: 64).

Estos procesos de aceptación progresiva de la competencia electoral y de la extensión efectiva de la participación ciudadana como mecanismo legítimo para la resolución de debates y disputas de poder dependió no sólo de formatos institucionales, sino especialmente de consensos entre los actores principales en la construcción de las democracias.

### **Procesos políticos recientes: transiciones y consolidaciones democráticas**

La denominada "tercera ola" de democratización en las últimas dos décadas del siglo ha pautado los procesos políticos de los países de América Latina. De los diversos modos de democratización, vamos a detenernos en dos subclases: los

procesos de *transición política de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos*, y los procesos de *consolidación emergente o “estabilización” del funcionamiento de las instituciones del régimen democrático liberal*<sup>9</sup>.

Las transiciones políticas hacia gobiernos democráticos culminan en la “desmilitarización del gobierno” (Rouquié, 1984: 417) y la instauración de un nuevo gobierno civil.

Los procesos de “consolidación política emergente” suponen que las instituciones políticas democráticas progresivamente logran superar los “enclaves o herencias institucionales autoritarias” (Garretón, 1995: 34), y la neutralización del riesgo de regresión autoritaria, que quiebre el proceso de democratización política.

La herencia del punto de partida de los regímenes autoritarios de los cuatro países fue diferente. Por una parte los autoritarismos de Brasil y Paraguay capitalizaron los “éxitos” de la modernización económica de los años ‘70, y además tuvieron una resistencia de actores sociales subalternos menor, por lo que ejercieron una represión directa de la población menos extendida sobre el cuerpo social. Por otra parte, los regímenes autoritarios de Argentina y Uruguay recibieron y acentuaron un largo proceso de recesión y crisis económica que no pudieron revertir, a lo que se sumó una fuerte represión de las organizaciones de sectores sociales subalternos y el disciplinamiento generalizado de toda la población (O’Donnell, 1988: 49).

Otro elemento de diferenciación fue la capacidad de iniciativa y grado de control de los militares sobre el proceso de transición, que en Brasil y Paraguay fue muy alta, mientras que tuvo márgenes de acción mucho más acotados en los casos de Uruguay y Argentina. En Brasil la transición fue de tipo “anticipatoria”, controlada cupularmente, y la democratización fue extremadamente gradual, por la vía del mantenimiento de componentes liberales como el Parlamento y la tolerancia de la actividad partidaria orientada hacia elecciones semi-competitivas.

La transición paraguaya también tuvo como punto de inicio una “apertura desde arriba”, abriendo la posibilidad de un “repliegue ordenado” de las FF.AA. como manera de recuperar prestigio en tanto factor de poder, y de superar el aislacionismo internacional en un contexto de recesión económica. La transición se planteó también como un proceso de continuidad “colorada” en el gobierno, en tanto mantenimiento del “modelo del partido-Estado” (Borda y Gray, 1995: 7 y ss.).

En el otro eje binario, el tipo de transición uruguayo estuvo caracterizado por la gradual sucesión de negociaciones, pactos y disensos canalizados por la legitimación vía electoral (Gillespie et al, 1984-85). Por último, en Argentina la transición a la democracia estuvo marcada por estrategias contradictorias entre una transición política acordada y una confrontación entre militares y civiles (Nun y Portantiero, 1987), que se acelerará por la debacle bélica del ejército.

---

Con respecto a los resultados de las transiciones de regímenes de gobierno democráticos de los años '80, se puede afirmar que los casos de Argentina, Brasil y Uruguay contribuyeron al pasaje a procesos de consolidación política democrática emergente en la década del '90.

En contraste con los tres anteriores, el proceso de transición a la democracia en Paraguay es aún incipiente, manteniendo latente el “peligro” de regresión autoritaria.

### **Modernización y desarrollo social de los países del Mercosur**

Las estructuras sociales de los cuatro países se conformaron de acuerdo a dos patrones de modernización social.

La *región rioplatense* –Argentina y Uruguay– ha sido señalada en la literatura dentro de un grupo de sociedades de “colonización reciente” constituidas durante el siglo XIX, por sus condiciones iniciales favorables de desarrollo que la diferenciaba del resto de los países subdesarrollados, y la distinguía por tener una formación social “*prematuramente moderna*” en el contexto latinoamericano<sup>10</sup>. La combinación de factores favorables que caracterizaron la conformación de estas sociedades derivó de ventajas comparativas naturales para la exportación de productos primarios requeridos en la división internacional del trabajo, unidas a un importante proceso de “acumulación interna de capital” basado en dos pivotes: por una parte, la existencia de una “clase dominante autóctona” capaz de apropiarse de una cuota relevante de dichos beneficios económicos y de reinvertirlos productivamente en la economía local; y por otra, debido a la distribución de una parcela significativa de la riqueza de manera más “equitativa” hacia amplios sectores de trabajadores, clases populares y medias urbanas, por medio de niveles de ingreso económico y pautas de consumo mejores que los existentes en sociedades similares de la época, así como por la extensión de sistemas de “bienestar social”.

En contraste con lo anterior, *Brasil y Paraguay* se caracterizaron por un *ritmo notoriamente más lento de modernización social con pautas de estratificación social mucho menos igualitarias*.

La construcción de la sociedad brasileña estuvo marcada por la presencia de un Estado fuerte de bases patrimoniales, sostenido en la tardía abolición de las relaciones económicas esclavistas (1880)<sup>11</sup> y por la conformación heterogénea y asimétrica de poderes políticos y económicos regionales dentro del país. A ello debemos sumarle el lento ritmo de los procesos de urbanización y de industrialización, que pautó un modelo de desarrollo sustentado en la reproducción de una sociedad con patrones excluyentes de desigualdad social interna y con relaciones sociales jerárquicas señoriales, clientelísticas parroquiales, y de patronazgo.

Por último, Paraguay se ha caracterizado por un lento proceso de modernización, un tardío proceso de urbanización (en la década del '50 tan sólo el 20% de la población estaba en áreas urbanas, y recién en 1992 esa proporción apenas supera el 50% de toda la población), y por la fuerte presencia de la economía agrícola pequeña y mediana, con un gran peso cuantitativo de los campesinos, así como una amplia gama de formas de organización familiar de la mano de obra.

La *composición étnica* de la sociedad también es una variable comparativa relevante para interpretar la heterogeneidad de las estructuras sociales de los países. En este sentido, es notorio el paralelismo de Uruguay y Argentina, en tanto “pueblos transplantados” (Ribeiro, 1975: 44) con fuerte presencia de inmigración blanca de Europa occidental. Uruguay representa una población excepcionalmente homogénea en cuanto a su integración racial, sin contingentes poblacionales indígenas sobrevivientes; con una presencia testimonial de origen negro, fue conformada mayoritariamente como resultado del asentamiento de la inmigración europea, fundamentalmente de origen italiano y español. Argentina comparte también la característica de poseer una “hegemonía blanca” en su población, aunque mitigada, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, mediante la absorción multirracial a través del mestizaje<sup>12</sup>.

Por otro lado, la sociedad brasileña se identifica como un país continental con el mayor crisol multirracial en el contexto latinoamericano (Skidmore, 1994: 172), un “pueblo nuevo” al decir de Darcy Ribeiro (1975: 27), producto del mestizaje biológico y cultural de diversas etnias africanas, europeas e indígenas. No obstante la extensión del mestizaje en la población, la exclusión social se manifiesta también en este plano, con signos sistemáticos de discriminación racial especialmente en las cúpulas de decisión más jerárquicas.

Paraguay también ha sido clasificado en tanto “pueblo nuevo”, por la fuerte presencia de cultura y lengua indígena (Ribeiro, 1975: 27) con el núcleo más numeroso de la etnia guaraní –87% de la población habla guaraní, y la mitad es bilingüe (Rivarola, 1995).

En cuanto a la *estructura de clases sociales*, ha sido un lugar común en la literatura destacar la situación más equitativa en términos comparativos de Argentina y Uruguay como resultado de la presencia extendida de sectores de clases medias y pequeña burguesía (entre 40% y 30% del conjunto de la población promedio<sup>13</sup>) y la participación mayoritaria de sectores asalariados en condiciones de empleo formal –fundamentalmente en el ámbito urbano–, unidas a la expansión de sistemas de redistribución de la riqueza y de bienestar social, y a una etapa de transición demográfica avanzada, que favorecieron la magnitud cuantitativa de sectores pasivos.

En cambio, la modalidad de organización de las clases sociales en Brasil y Paraguay se asemeja a las estructuras típicas del resto de los países de América

---

Latina, con sistemas de clases débilmente estructurados y segmentados (Touraine, 1987: 86). De esta forma se destacan los altos niveles de desigualdad y pobreza social, el poco peso de los sectores medios en la estructura social, en contraste con una fuerte presencia cuantitativa de grupos y categorías sociales ocupadas en el sector económico informal, y una desigual cobertura de los derechos sociales de bienestar<sup>14</sup>.

### **La evolución reciente de las desigualdades “dinámicas” dentro del Mercosur**

Además de la conformación histórica estructural de las sociedades en el proceso de modernización, disponemos de algunos indicadores macro para observar la evolución del desarrollo social en las últimas décadas, a fin de poder comparar avances o retrocesos en el proceso de integración regional. A dicho efecto elegimos dos clases de indicadores: por una parte el denominado Índice de Desarrollo Humano, y por otro la evolución de las líneas de pobreza. En ambos casos, varios estudios han señalado los límites metodológicos de medición<sup>15</sup>. A pesar de sus insuficiencias, en el marco de este trabajo nos interesa rescatarlos como indicadores que miden “mínimos” o “puntos extremos” de desarrollo de la estructura social, así como por su posibilidad de comparación entre e intra-países, y para observar además tendencias empíricas en las últimas décadas.

La evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con sus metodologías de cálculo propuestas por el PNUD para los países del Mercosur se presenta en el Cuadro 1. A pesar de las diferencias de metodologías, las tendencias de largo plazo para los países son concordantes. Así, es interesante analizar las diferencias observadas en el índice entre el punto de inicio y final de cada país en las últimas tres décadas. Consistentemente con las diferencias en el legado histórico de modernización, encontramos que tanto Argentina como Uruguay registran en el IDH valores medios (cerca de niveles altos) ya en las décadas del '60 y '70, y bastante por encima de la media de América Latina, que los colocan en los primeros puestos del ranking (ver Cuadro 2).

En contraste, Brasil y Paraguay se situaban en valores de bajos a medios, similares al promedio de América Latina para la década del '60 y '70. En el ranking de países de América Latina, se situaban de la mitad hacia abajo respecto al total. Es interesante notar que el proceso de industrialización y crecimiento económico que se produce en ambos países entre las décadas del '70 y el '80 impacta favorablemente en la transición demográfica y la expansión de la cobertura educativa, que se expresa en mejoras notorias en el IDH.

En el Cuadro 2 se pueden analizar también los avances de cada país en relación a sí mismo (reducción del déficit 1975-97). Aquí se observa que los ritmos en los avances han sido diferenciales: por una parte Argentina y Paraguay progresaron al mismo ritmo que el promedio de América Latina, mientras que Brasil y

Uruguay (a pesar de las diferencias en el punto de partida) mejoraron bastante por encima de la media latinoamericana.

Con respecto a los puntos de llegada, en la década del '90 podemos observar la disminución de las distancias entre los países en el IDH, tendencia a la “convergencia” de los valores que se aprecia en general en el índice como resultado del impacto de las mejoras iniciales en alfabetización y longevidad. A pesar de ello, las diferencias entre los “dos pares” continúan presentes: Argentina y Uruguay se sitúan holgadamente en valores altos liderando los primeros puestos en América Latina, mientras que Brasil y Paraguay se sitúan en valores medios (ya muy cercanos a altos) apenas por encima del promedio latinoamericano.

Las diferencias de grado de desarrollo humano entre los cuatro países son aún más marcadas cuando se considera las posiciones a nivel mundial de los cuatro países: mientras que Argentina y Uruguay están juntos en los lugares 39 y 40 sobre un total de 170 países, Brasil y Paraguay se sitúan en torno a la mitad del ranking mundial.

Cuadro 1

*Indice de Desarrollo Humano (IDH) dentro del Mercosur*

Países	IDH 1960-95 método de 1990				IDH 1975-97 método Anand y Sen			
	1960	1970	1980	1995	1975	1985	1997	Reducción déficit 1975-97
Argentina	0,667	0,748	0,790	0,888	0,776	0,798	0,827	22,4
Brasil	0,394	0,507	0,673	0,809	0,639	0,687	0,739	27,7
Paraguay	0,474	0,511	0,602	0,707	0,655	0,695	0,730	21,8
Uruguay	0,737	0,762	0,830	0,885	0,759	0,783	0,826	28,0
A. Latina	0,449	0,536	0,616	0,736	0,647	0,694	0,724	21,8

Fuentes: 1960-75 Informe sobre el Desarrollo Humano 1998; 1975-97 Informe sobre el Desarrollo Humano 1999, Oficina del Informe de Desarrollo Humano, IIG-IDEA1999.

Cuadro 2

**Ranking de los países del Mercosur según el IDH**

Ranking	A. Latina IDH método 1990				A. Latina IDH Anand y Sen				Mundial
	1960 (*)	Nivel IDH	1995 (*)	Nivel IDH	1975 (**)	Nivel IDH	1997 (*)	Nivel IDH	1997
Argentina	2	Medio	3	Alto	1	Medio	2	Alto	39
Brasil	13	Bajo	9	Alto	8	Medio	10	Medio	79
Paraguay	9	Bajo	14	Medio	5	Medio	13	Medio	84
Uruguay	1	Medio	4	Alto	2	Medio	3	Alto	40

Fuente: 1960-75 Informe sobre el Desarrollo Humano 1998; 1975-97 Informe sobre el Desarrollo Humano 1999. (\*) 20 países de América Latina. (\*\*) 12 países. Para la definición de niveles se utiliza los criterios de PNUD, Valores Bajos menos de 0,5; Medios entre 0,5 – 0,79; y Altos superiores a 0,8.

Pasando a otra dimensión del desarrollo social, vamos a considerar los avances o retrocesos en términos de *Equidad* de los países en cuestión.

Los impactos sociales de la larga fase de programas de “reforma” económica neoliberal se observaron en términos de cambios significativos de los patrones de equidad y desigualdad social. En términos comparativos continúan las distancias dicotómicas “relativas” entre dos “modelos de equidad”, aquellos tendientes a patrones igualitaristas en las oportunidades de distribución del ingreso y acceso a las oportunidades de bienestar social (Argentina y Uruguay), versus los sistemas de estratificación basados en patrones marcadamente no equitativos en la reproducción de las desigualdades sociales (Brasil y Paraguay). Dos indicadores son habitualmente usados a nivel macro para medir los impactos de las políticas sociales, la evolución de la magnitud de la pobreza, y las tendencias a la distribución del ingreso al interior de las diversas categorías de estratificación social.

Con respecto a la evolución de los niveles de la pobreza urbana, se mantiene la distancia absoluta entre los dos tipos de patrones de desarrollo social. Por una parte, un tipo más igualitario para los casos de Argentina y Uruguay (en 1980 contaban con el 7% y 9% respectivamente para cada país del total de hogares de la población urbana que se encontraban bajo la línea de pobreza, cifras que se incrementan en 1990 a 16% y 12% y descienden levemente hacia 1997 a 13% y 6% respectivamente), y por otro, contrastando con los niveles de desigualdad notoriamente más altos de Brasil y Paraguay, que además se acercan al promedio de América Latina. Para el año 1979 Brasil tenía el 30% del total de hogares bajo la línea de pobreza y Paraguay el 46% en 1986, mientras que el promedio para América Latina era de 25% de pobreza urbana en 1980, magnitudes de la población en condición de pobreza que se van incrementando hacia 1990 a 37% de los hogares urbanos de Brasil con idéntico guarismo en Paraguay, en comparación con el 36%

de hogares bajo la línea de pobreza promedio en América Latina en 1990; finalmente en 1997 los guarismos descienden levemente a 25% de hogares pobres urbanos en Brasil y 34% de pobreza urbana en Paraguay (CEPAL, 1998: 207-208).

Nótese que si las distancias absolutas entre los países rioplatenses y Brasil/Paraguay continúan la reproducción de dos patrones de desarrollo social diferenciados en América Latina, el efecto de la denominada “década perdida” y la implantación de las reformas económicas “estructurales” dejaron consecuencias sociales perjudiciales en el corto y el mediano plazo. El caso uruguayo escapa un poco a la tendencia, en parte debido a que tuvo un proceso de reestructuración económica más atenuada, negociada, con resistencias sociales y políticas a la implementación de los ajustes estructurales, lo que se expresó en un mantenimiento de bajos niveles de pobreza heredados de los períodos anteriores.

En cuanto a la distribución de los ingresos, los impactos sociales registran zonas de “vulnerabilidad social” mucho más acentuadas, que refuerzan las tendencias anteriores. Así pues, en Argentina y Uruguay, para los años 1980 y 1981 respectivamente, el 40% de los grupos sociales más pobres en el ámbito urbano recibía el 18% y el 17,7% del ingreso total de cada uno de los países, mientras que el estrato social compuesto por el 10% superior recibía el 29,8% y el 31,2% del ingreso global. En 1990 el 40% más pobre en Argentina y Uruguay captaba el 14,9% y 20,1% del ingreso respectivamente, mientras que en el otro extremo el 10% más rico se quedaba con el 34,1% y el 31% en cada país.

A fines de los ‘90 el saldo distributivo de Argentina y Uruguay muestra que el 40% de los sectores sociales más pobres recibió el 14,9% y el 22% respectivamente del ingreso total para el año 1997, mientras que el 10% perteneciente a las clases más privilegiadas se quedaba con el 35,8% y el 25,8% del ingreso global correspondiente a ese año (CEPAL, 1998: 64).

La distancia social y los patrones de distribución de la riqueza son mucho más acentuados para los casos brasileño y paraguayo. La distribución más extrema es la de Brasil: para el año 1979, el 40% de los conglomerados sociales urbanos más pobres recibía el 11,7% del ingreso total, mientras que el 10% de los hogares pertenecientes a las categorías sociales más altas se quedaba con el 39,1%. Por otro lado, en Paraguay el 40% más pobre de la población captaba el 16,3% del ingreso, mientras que el 10% más rico accedía al 31,8% de la renta nacional.

En el año 1990, el 40% más pobre en Brasil y Paraguay recibía el 10,3% y el 18,6% del ingreso total de ese año, mientras que el sector del 10% más rico se apropiaba del 41,8% y 28,9% respectivamente de la renta.

Finalmente, hacia el año 1996, el 40% de los hogares urbanos más pobres de Brasil y Paraguay participaba del 10,5% y 16,7% respectivamente del ingreso producido, mientras que el 10% superior alcanzaba a capturar el 44,3% y 33,4% de la riqueza de ese año (CEPAL, 1998: 64)<sup>16</sup>. A las cifras globales oficiales de-

bemos sumar un ingrediente explicativo extra, que está dado por la acentuación o atenuación del fenómeno de la pobreza en función de la diversidad regional y heterogeneidad interna en la distribución espacial (urbano/rural).

Las políticas de ajuste económico neoliberal también registraron impactos negativos en la distribución global del ingreso cuanto más graves fueron los ciclos de crisis y en mayor profundidad se implementaron dichas políticas, así como de acuerdo al tamaño del país y el entramado sociopolítico. De esta forma se registraron tendencias diacrónicas más concentradoras de ingreso hacia los sectores más privilegiados en los casos de los países “grandes”, Argentina y Brasil, mientras que los países “pequeños” han “amortiguado” más los costos y efectos sociales negativos, manteniendo sus pautas de desigualdad de ingreso.

Cuadro 3

***Línea de pobreza y la distribución del ingreso dentro del Mercosur***

Años	Línea de pobreza (% población)			Distribución del ingreso (% de ingreso de estratos)					
	1979-80	1990	1997	1980-81		1990		1996-97	
Países	pobreza urbana	pobreza urbana	pobreza urbana	40% + pobre	10% + rico	40% + pobre	10% + rico	40% + pobre	10% + rico
Argentina	7	16	13	18	29,8	14,9	34,1	14,9	35,8
Brasil	30	37	25	11,7	39,1	10,3	41,8	10,5	44,3
Paraguay	46(*)	37	34	16,3	31,8	18,6	28,9	16,7	33,4
Uruguay	9	12	6	17,7	31,2	20,1	31,0	22,0	25,8

Fuente: CEPAL1998, 1999, PNUD 1999. (\*) Se toma el año 1986 como referencia.

## **Desarrollo económico e integración regional**

El modo de desarrollo económico predominante en América Latina en la década de 1950 se basó en una combinación de varios factores económicos bastante conocidos:

- a. ventajas comparativas naturales en la exportación de recursos primarios agropecuarios o mineros;
- b. la captación de divisas internacionales y la formación interna de capitales;
- c. estímulos al crecimiento económico provenientes del fortalecimiento del sector exportador;
- d. la promoción de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que comprendía industrias livianas orientadas a un mercado de consumo interno protegido de la competencia externa;

- e. la expansión y diversificación del consumo privado;
- f. el crecimiento sostenido del gasto público.

Esos elementos comunes tuvieron sin embargo distintos puntos de arranque, combinaciones específicas y ritmos diferenciales en cada trayectoria nacional.

Las economías de base agropecuaria exportadora de Argentina y Uruguay se integraron a la dinámica capitalista internacional con relativo éxito dentro del modelo dependiente de “desarrollo hacia afuera” desde el último cuarto del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Sustentadas además en un rápido proceso de urbanización y una incipiente industrialización por sustitución de importaciones para un mercado interno de consumo junto a la recepción de un contingente de inmigración europea, dieron lugar a la formación de una importante fuerza de trabajo asalariada urbana en términos cuantitativos y a la aparición de amplios sectores de clases medias.

Por otra parte, Brasil se estructuró en base a una economía agraria tradicional articulada en forma dependiente en la economía mundial. El desarrollo capitalista nacional se producirá de manera más lenta y asimétrica, con un proceso de industrialización reciente en las décadas del '70 y el '80.

Paraguay también tuvo un desarrollo capitalista lento, asentado en una economía rural agrícola y un desarrollo capitalista dependiente hacia fuera, con limitantes y condicionantes externas derivadas de su carácter mediterráneo. En la década del '70 se produce un impulso a la modernización y el crecimiento económico proveniente de las inversiones públicas en obras hidroeléctricas durante la misma.

A pesar de las ventajas comparativas iniciales de la región rioplatense desde fines del siglo XIX y primeras tres décadas del siglo XX, las trayectorias de desarrollo económico posteriores van a acercar los caminos de la región debido a los avances sucesivos de la economía brasileña y los retrocesos relativos de las economías platenses, fundamentalmente como resultado de los procesos de crisis estructural y la represión autoritaria de las décadas de 1960 y 1970. En 1950 el PBI agrupado de Argentina, Chile y Uruguay representaba el 32% del conjunto de América Latina, porcentaje que se reduce drásticamente a un 16% en 1983, mientras que la economía brasileña triplicó durante el mismo período su participación en el PBI de toda la región (Fajnzylber, 1985).

Dicho en otros términos, hacia 1950 las tres primeras economías juntas duplicaban el peso de la economía brasileña, mientras que tres décadas después apenas llegan a la mitad del ingreso producido por Brasil. Este impulso sustantivo debe entenderse no meramente en función del retroceso y la crisis de las economías de la Cuenca del Plata, sino también por la transformación estructural producida en la economía brasileña: de un país sustentado en una economía agrícola-

la-rural entrada la década del '50, a una economía industrializada y de servicios y una población urbanizada en los años '80<sup>17</sup>.

En la década del '80 los países latinoamericanos entraron en una profunda crisis económica. La coyuntura de reestructuración económica internacional se expresó en la denominada “doble crisis” (Cavarozzi, 1991: 137) que atravesó a América Latina a partir de 1981-82. Este doble proceso de crisis económica se tradujo en la crisis fiscal del Estado y en la aparición de déficits crónicos en la balanza de pagos que marcarán la denominada “década perdida”.

En parte como respuesta a la fragilidad estructural interna y la vulnerabilidad económico-financiera externa, y en parte como resultado de la fragilidad de las economías latinoamericanas, se implantaron paquetes de estabilización monetaria neoliberal que se transformaron en procesos de “ajustes caóticos” (Cavarozzi, 1991: 147), los cuales profundizaron los efectos sociales negativos –incremento de la pobreza y marginalidad social– y tuvieron magros resultados en el control de la inestabilidad de las variables macroeconómicas. Las respuestas dadas y la amortiguación de los efectos negativos del cambio en la inserción regional de los países variaron según su legado previo (características de la estructura social, política y económica) y por las oportunidades de negociación derivadas del “tamaño” de cada uno (De Sierra, 1994: 34).

El fin de la “década perdida” dará lugar progresivamente a las reformas económicas “estructurales” de “segunda generación” neoliberal en los noventa. Más ambiciosas en cuanto a sus objetivos en relación a las precedentes, éstas aceleraron la ampliación de la apertura externa y la liberalización comercial, el estímulo a la competitividad externa y la desregulación de las fuerzas del “mercado”, al tiempo que proponían el retiro de la intervención e influencia del Estado en tanto agente económico, traducido en la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público y del aparato administrativo. El logro de la “estabilización económica” y la reforma “estructural” de los regímenes democráticos liberales en los años '90 va a estar pautado por un moderado crecimiento y reactivación económica, en un contexto latinoamericano un poco más optimista, marcado por el lento “regreso” de capitales extranjeros a la región latinoamericana y la reestructuración de los bloques económicos internacionales post-guerra fría.

Los programas de reformas económicas de los años '90 orientados a la desregulación y apertura externa implicaron también un giro en la búsqueda de nuevas formas de inserción internacional para responder a la vulnerabilidad externa de la década anterior. En ese sentido, las iniciativas de integración regional y formación de bloques económicos jugaron un rol muy importante, en particular en la reorientación de acuerdos preferenciales de la ALADI y de los acuerdos comerciales bilaterales ensayados anteriormente. El Mercosur fue una de las respuestas de convergencia entre varios países de América del Sur para la creación de un nuevo espacio de integración regional.

En la etapa actual de unión aduanera incompleta, el Mercosur en tanto zona de libre comercio puede considerarse globalmente como un bloque económico comercial “relativamente pequeño” medido en términos de participación en el comercio mundial –entre el 3 y 4% del PBI mundial (Terra, 1999: 196). Sin embargo, sus efectos positivos sobre las economías miembros en el corto y mediano plazo son notorios. Algunos indicadores del proceso son bastantes elocuentes (ver Cuadro 4): el comercio global de la región se duplicó entre 1990 y 1996, en parte por el aumento de la intensidad del comercio interno de los países socios (30,6%), que ya existía como tendencia previa al Mercosur, lo cual tuvo efectos positivos en la participación del Mercosur en el comercio mundial, que se incrementó en un 37% con respecto a 1990. Las perspectivas abiertas por la conformación de la apertura comercial regional, unidas al dinamismo interno de las economías del Mercosur en el período, llevaron a que el crecimiento económico global fuera más alto que en el resto del mundo.

Cuadro 4

***Tendencia a la regionalización del comercio del Mercosur***

	1990	1995	1996
<i>Comercio total del Mercosur</i> (en millones de US\$)	75.688	150.390	161.937
<i>Participación del Mercosur en:</i>			
Exportaciones (%)	8,9	20,5	22,7
Importaciones (%)	14,5	18,1	20,2
Comercio total del Mercosur (%)	11,0	19,2	21,4
<i>Ind. de Intensidad de Comercio</i>			
Intra-Mercosur	9,8	12,2	12,8
Extra-Mercosur	0,9	0,8	0,8
<i>Participación del Mercosur en PBI mundial (%)</i>	2,7	3,5	3,7

Fuente: Tomado de Terra (1999: 197), elaborado en base a CEPAL, COMTRADE y Banco Mundial

Las perspectivas económicas abiertas por el Mercosur hasta ahora han sido favorables, en tanto han potenciado los acuerdos comerciales regionales preferenciales preexistentes, han avanzado en el proceso de liberalización del comercio intrarregional, y han sido acompañadas de crecimiento económico y una mayor participación en el comercio mundial.

Uno de los aspectos en el que se observaron avances ha sido el aumento del comercio dentro de la región, dinamismo que ha mejorado el desempeño comercial también con respecto al resto del mundo. El incremento del comercio intra-

regional en el período reciente se debió en buena medida a la utilización de las ventajas comparativas de los países miembros (Terra, 1999: 232), a pesar de lo cual las asimetrías entre los miembros hacen que el posicionamiento de los “grandes” y “chicos” sea diferente, además de las competencias internas provenientes de la similitud de patrones de especialización en la comercialización externa de las economías de la región.

### **Repensando la relación entre integración y desarrollo desigual**

El tema de las “desigualdades” internas entre los países ha sido un factor relevante a la hora de entender el ritmo y la forma de integración regional del Mercosur. A pesar de ello la temática ha recibido escasa atención, y cuando aparece se la vincula principalmente a las asimetrías en el peso económico de los países miembros.

A lo largo del presente trabajo hemos intentado abordar el problema en una perspectiva más compleja, mostrando por una parte que en buena medida las diferencias “recientes” se pueden comprender a partir de la reconstrucción del “legado histórico” del desarrollo nacional de cada sociedad, y por otra parte que el desarrollo de cada país es desigual según se analice la combinación de tres dimensiones distintas: economía, sociedad y política.

Asimismo, es importante resaltar que hemos abordado la temática de las desigualdades entre sociedades “nacionales”, lo cual no invalida ni impide la incorporación de otros análisis que involucren las asimetrías relevantes en otros niveles o ámbitos sub-nacionales. En ese sentido, podemos mencionar desigualdades bastante notorias a modo de ejemplo, entre las regiones sub-nacionales más y menos desarrolladas, o las concentraciones urbanas, y los enclaves dinámicos (Costa Lima, 1999).

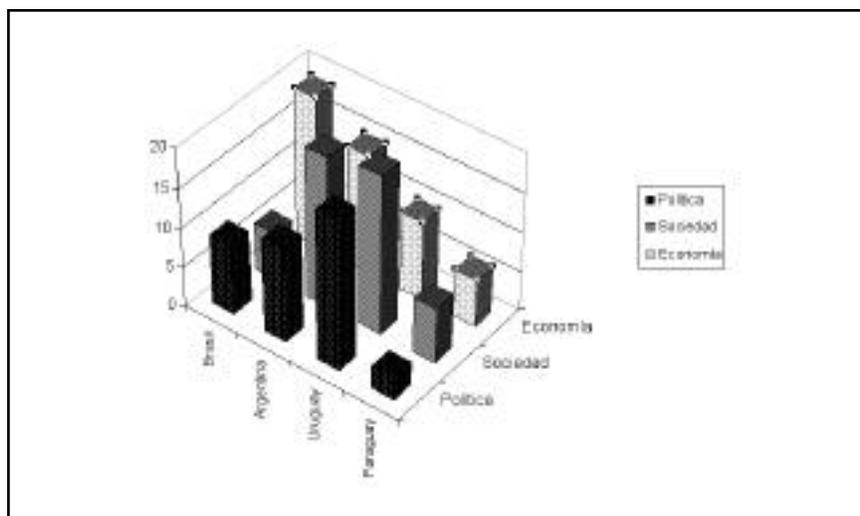
Sintetizando, podemos incorporar una perspectiva comparativa tridimensional del legado histórico del desarrollo de los países que incorpore la política, la sociedad y la economía para analizar la relación entre los diversos planos dentro de la integración en el ámbito del Mercosur (ver Cuadro 5). En ese sentido, puede destacarse el contraste de las desigualdades internas entre la dimensión económica y las dimensiones política y social del desarrollo de los países.

En la dimensión económica es notoria la posición predominante de Brasil, seguido de Argentina en los primeros puestos de los “grandes” del Mercosur, versus la situación de los pequeños socios Uruguay y Paraguay.

Sin embargo, esas posiciones hegemónicas se desplazan cuando se analiza el desarrollo social, en el cual se destacan Uruguay y Argentina como sociedades más igualitarias y pluralistas en contraste con patrones menos igualitarios de Brasil y Paraguay.

Cuadro 5

***Un esquema tridimensional del legado histórico del desarrollo de los países:  
política, sociedad y economía***



Nota: los valores asignados a cada país no expresan distancias en cifras absolutas, sino más bien pretenden situarlos gráficamente en un ranking ordinal de mayor a menor a los diversos países.

De la misma forma, cuando se analizan los niveles de desarrollo político democrático de los países<sup>18</sup> las asimetrías internas vuelven a desplazarse, apareciendo en una posición de mayor desarrollo Uruguay, seguido por Argentina y Brasil, con Paraguay en el punto más bajo.

Las trayectorias históricas desiguales en los desarrollos nacionales, con sus rasgos de larga duración, no permanecen sin embargo invariables. En ese sentido, es importante observar los cambios en lo que denominamos asimetrías “dinámicas” (décadas del ‘80 y ‘90), y algunas de las consecuencias sobre la evolución reciente del Mercosur.

Si bien no han alterado las distancias en las diferencias históricas entre los países, las dinámicas de las últimas décadas han experimentado avances y retrocesos diversos.

En el plano del desarrollo político se han observado avances importantes en el afianzamiento de las instituciones políticas democráticas cuando se analizan comparativamente con los períodos autoritarios previos. Por una parte, Argentina, Brasil y Uruguay han llevado a cabo procesos de consolidación política emergente en la dé-

cada del '90, y por otra parte Paraguay tiene un proceso de transición democrática aún incompleto. Para Argentina y Brasil ello significó el inicio de un ciclo democrático sin precedentes en su pasado político, mientras que para el caso uruguayo se trató de un proceso de recuperación de un legado de instituciones democráticas preexistente en la historia del siglo XX. En contraste, el caso paraguayo es una transición aún incierta, por no haber superado el peligro de regresión autoritaria.

En esta dimensión política, el proceso de integración regional contribuyó a la afirmación y conservación de los regímenes democráticos en tanto elemento constitutivo del tratado del Mercosur, estimulando las políticas de paz, reduciendo los conflictos fronterizos, promoviendo la reducción del peso político de las Fuerzas Armadas, y como garantía “supranacional” contra los golpes de estado. Sin embargo, el proceso político paraguayo, aún inconcluso, deja abierto un escenario de alta inestabilidad e incertidumbre.

La dimensión del desarrollo social del Mercosur es aún una “agenda pendiente”, que ha tenido cambios contradictorios. Por una parte se han mantenido las distancias entre los patrones opuestos en términos de distribución del ingreso y desarrollo humano entre sociedades menos igualitarias (Brasil y Paraguay) y más igualitarias (Argentina y Uruguay). Sin embargo, la evolución reciente de los impactos sociales de las reformas económicas de los '90 tuvo dos tipos de efectos sobre las desigualdades sociales “dinámicas”. Por un lado, en relación con el desarrollo humano, fueron Brasil y Uruguay los que más avanzaron con respecto a sí mismos y al resto de los países latinoamericanos, mientras que Argentina y Paraguay lo hicieron apenas al ritmo del progreso general de América Latina. Y por otro lado, se observaron efectos sociales negativos en términos de concentración del ingreso hacia los sectores más privilegiados e incremento de la pobreza en los países “grandes”, mientras que fueron más amortiguados en los casos de los socios “chicos” del Mercosur.

En el plano económico las desigualdades internas no han sido modificadas. Sin embargo, hasta ahora el Mercosur se mostró como un bloque relativamente exitoso para contrarrestar la vulnerabilidad externa y mejorar la inserción económica internacional de todos los miembros. La expansión del comercio intrarregional brindó mejores oportunidades para el crecimiento económico, aunque acentuó la relación de mayor dependencia de los países “chicos” y la fuerte influencia del socio más grande en el desempeño global, especialmente en los momentos de crisis, así como las estrategias competitivas entre las dos grandes economías. En ese sentido, las tensiones más fuertes en términos de integración comercial están entre las estrategias de consolidación interna del espacio del Mercosur, versus las estrategias de ampliación hacia el resto de América del Sur.

Al abordar la problemática del desarrollo “nacional” en esta perspectiva tridimensional, es posible preguntarse en qué medida las oportunidades de crecimiento económico potenciadas por la integración comercial contribuyen a resol-

ver los problemas de desarrollo político y social. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los desafíos del proceso de integración reciente en términos de desigualdades internas, así como en el pasado, suponen articular tres elementos que no siempre van asociados: el mercado, la democracia y la equidad social.

Si se acepta que las tres dimensiones son relevantes a la hora de promover el “Desarrollo Nacional” en el marco de la integración, entonces podrían proponerse prospectivamente dos escenarios “extremos” distintos en la vinculación entre Desarrollo Nacional e Integración Regional.

El primero es la prospectiva de una “Integración Desigual”, de un proceso de integración económica que, mejorando la inserción comercial externa y el crecimiento económico interno, no modifique las desigualdades preexistentes. En el pasado de América Latina podrían encontrarse varios antecedentes de cohabitación, acentuación e incluso multiplicación de las asimetrías internas.

El segundo escenario, más complejo, podría ser denominado de “Desarrollo Integrado”, o dicho de otro modo, de una vinculación más estrecha entre Desarrollo Nacional e Integración Regional. Este escenario requiere incorporar una perspectiva más global y multidimensional del desarrollo, así como resaltar el papel de las instituciones políticas y sociales además de las fuerzas del mercado. Esta hipótesis también supone una voluntad de compensación de las desigualdades existentes y de promoción de un desarrollo más integrado. En este sentido es posible pensar en la experiencia de la Unión Europea, que estableció mecanismos preparatorios de asistencia para la integración de los socios de manera de compensar diferencias en el desarrollo económico y político.

Obviamente, ambos escenarios sólo pretenden pensar las situaciones extremas para proyectar las alternativas diferenciales de acción que ambas suponen. De hecho, ante los procesos históricos concretos, serán los actores y las instituciones los que definirán los caminos y destinos finales de la integración regional en curso.

En resumen, los desafíos para la integración de las asimetrías internas del Mercosur implica lograr un cierto balance entre las posibilidades de complementación de los diversos patrones de desarrollo nacional y las necesidades de compensación o reducción de las brechas en las diferencias internas en sus múltiples dimensiones.

## Bibliografía

- Badie, Bertrand y Guy Hermet 1993 *Política comparada* (México: FCE).
- Banco Mundial 1991 *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Barran, José y Benhamín Nahum 1986 *Battle, los estancieros y el Imperio británico* (Montevideo: Banda Oriental) Tomos 1 y 3.
- Borda Dionisio y Gray Clive 1995 *Análisis de la economía del Paraguay e implicaciones para la educación* (Asunción: Harvard Inst.-Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa del Paraguay.
- Botana, Natalio 1986 *El orden conservador* (Bs.As.: Hyspamérica).
- Caballero, E. y F. Masi 1989 *Partidos, gobierno y empresarios. Convergencias y divergencias* (Asunción: CIDSEP-Universidad Católica).
- Carvalho Murilo, José de 1996 *A construção da Ordem* (Rio de Janeiro: UFRJ-Relume Dumará).
- Cavarozzi, Marcelo 1991 “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 28, N° 80, Enero-Abril.
- CEPAL 1998 *Panorama social de América Latina, Informe 1997* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 1999 *Panorama social de América Latina, Informe 1998* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Costa Lima, Marcos 1999 “A Dinâmica Espacial do MERCOSUL: Assimetrias em Regiões Brasileiras” (Porto Alegre). Ponencia en la *51ª Reunião Anual Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* (11 a 16 de Julho).
- Dahl, Robert 1971 *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven: Yale University Press).
- De Sierra, Gerónimo 1979 “Consolidación y crisis del ‘capitalismo democrático’ en el Uruguay”, en *América Latina: historia de medio siglo. I. América del Sur* (México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Siglo XXI).
- De Sierra, Gerónimo (coord.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas: Nueva Sociedad-UNAM, UNRISD, UNHCR).
- Dos Santos Wandelely, Guilherme 1978 *Cidadanía e Justiça* (Rio de Janeiro: Zahar).

- Dos Santos Wanderley, Guilherme (coord.) 1986 *Que Brasil é este* (Rio de Janeiro: IUPERJ).
- Errandonea, Alfredo 1989 *Las clases sociales en el Uruguay* (Montevideo: CLAEH-EBO).
- Fanjzylber, Fernando 1985 *Reflexión sobre los límites y potencialidades económicas de la democratización. Forum Cono Sur* (Santiago de Chile: ILDES).
- Faroppa, Luis A. 1995 “De la multilateralización a la regionalización”, en *Mercosur: Sinopsis Estadística* (Bs.As.: INDEC-IBGE-DGEEC-INE).
- Filgueiras, Carlos 1984 “El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay”, en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) Diciembre.
- Filgueiras, Carlos 1997 “La formación de las ‘naciones nuevas’ y sus trayectorias divergentes: algunas pautas comparativas”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) Año 22, N° 78-79.
- Flecha, Víctor Jacinto 1991 “Historia de una ausencia. Notas acerca de la participación electoral en el Paraguay”, en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 28, N° 80, Enero-Abril.
- Garretón, Manuel Antonio 1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago de Chile: FCE).
- Gillespie et al (comps.) 1984-85 *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Wilson Center, Banda Oriental) 3 Vols.
- Graña, François 1998 “El caso paraguayo en el contexto del Mercosur”, en de Sierra, Gerónimo (dir.) *Sociedad, Política y Estado en los pequeños países de América Latina* (Montevideo: Depto. de Sociología-Universidad de la República) Informe de Investigación.
- Grossi, María y Roberto Gritti 1989 “Los partidos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina”, en *Crítica y Utopía* (Bs. As.).
- Huntington, Samuel P. 1995 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Bs. As.: Paidós).
- López, Selva 1985 *Las fuerzas armadas en el Uruguay durante el S. XX* (Montevideo: Banda Oriental).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1994 “A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina”, en *Revista de Ciências Sociais DADOS* (Rio de Janeiro) Vol. 37, N° 1.
-

- Morrone, Francisco C. 1996 "La disolución del grupo Afro-argentino", en *Des-Memoria. Revista de Historia* (Bs. As.) Año 2, N° 10.
- Nohlen, Dieter 1994 *Sistemas electorales y partidos políticos* (México: FCE).
- Nohlen, Dieter 1998 "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Nun, José y Juan Carlos Portantiero 1987 *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina* (Bs. As.: Punto Sur).
- O'Donnell, Guillermo 1988 "Transições, continuidades e alguns paradoxos", en O'Donnell, Guillermo y Fábio Reis Wanderley *A democracia no Brasil - dilemas e perspectivas* (San Pablo: Vértice).
- Oszlak, Oscar 1982 *La formación del Estado argentino* (Bs. As.: Editorial de Belgrano).
- Real de Azúa, Carlos 1983 *El patriciado uruguayo* (Montevideo: EBO).
- Real de Azúa, Carlos 1984 *¿Uruguay, una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Ciesu-EBO).
- Rial, Juan 1986 *Las fuerzas armadas: ¿soldados garantes de la democracia?* (Montevideo: EBO-CIESU).
- Ribeiro, Darcy 1975 *Configurações Histórico-Culturais dos Povos Americanos* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira).
- Rivarola, Domingo 1995 *Los escenarios culturales y la política educativa* (Asunción: Harvard Inst.-Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa del Paraguay.
- Rouquié, Alain 1980 *Poder militar y sociedad política en la argentina* (Bs. As.: Emecé).
- Rouquié, Alain 1984 *El Estado Militar en América Latina* (Bs.As.: Emecé).
- Rouquié, Alain 1990 *Extremo Occidente. Introducción a América Latina* (Bs. As.: Emecé).
- Schvarzer, Jorge 1999 "El Mercosur. Un bloque exitoso en crisis y con un socio demasiado grande" (Porto Alegre). Ponencia en el IX Congreso Brasileiro de Sociología (30 de Agosto al 3 de Setiembre).
- Serna, Miguel 1998 "Los usos del análisis comparado: de la etiqueta metodológica a las comparaciones sustantivas", en Mallo, Susana; Rafael Pater-

nain y Miguel Serna (orgs.) *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay* (Montevideo: Alejandría).

Skidmore, Thomas 1994 “Fato e mito: descobrindo um problema racial no Brasil”, en *O Brasil visto de fora* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).

Tavares Guisti, José A. y Raul Rojo (orgs.) 1998 *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul* (Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas).

Terra, María Inés 1999 “Uruguay en el Mercosur: perspectivas del comercio intrarregional”, en *Revista de Economía* (Montevideo: BCU) Segunda Epoca, Vol. VI, N° 2, Noviembre.

Tilly, Charles 1996 *Coerção, capital e Estados europeos* (San Pablo: USP).

Torrado, Susana 1992 *Estructura social de la Argentina: 1945-1983* (Bs.As.: Ediciones de la Flor).

Touraine, Alain 1987 *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC).

Trindade, Hélió 1985 “Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945)”, en Rouquié, A.; B. Lamounier y S. Schvarzer *Como renasce as democracias* (San Pablo: Brasiliense).

Trindade, Hélió 1986 “La construcción del Estado nacional en Argentina y Brasil (1810-1900)”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Ene-Mar.

Uricoechea, Fernando 1978 *O minotauro imperial* (Rio de Janeiro-São Paulo: Difel).

Vaillant, Marcel 1999 *Especialización sectorial y política comercial en el intercambio bilateral de los países de la ALADI con los Estados Unidos* (Montevideo, Secretaría Central de ALADI) Estudio 124, Octubre.

Vigorito, Andrea 1999 “La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997”, en *Revista de Economía* (Montevideo: BCU) Segunda Epoca, Vol. VI, N° 2, Noviembre.

## **Notas**

1 Estas posiciones hegemónicas en el plano económico de Argentina y Brasil se han expresado en el ámbito internacional también fuera del Mercosur, donde ambas ocupan un lugar en el G-22 de las potencias económicas occidentales y mercados emergentes, así como en el G-24 de los principales países en desarrollo.

2 El PBI promedio para los años 1991-1992 (en millones de U\$\$ de 1985) era de 168.504 en Argentina, y de 602.343 en Brasil.

3 En este sentido, la perspectiva rompe con cualquier pretensión de continuidad con las tradiciones de las filosofías de la historia o las teorías evolucionistas que suponían la idea de sentido de progreso lineal tan típico del pensamiento occidental.

4 La metodología de la sociología histórica comparativa, de reconstruir por medio de variables claves al mismo tiempo las matrices comunes y las trayectorias históricas diferenciales, ha sido explicitada entre otros por Tilly (1996) y Badie y Hermet (1993).

5 Varios autores han utilizado recientemente este concepto. El significado del término tal como lo usamos en este artículo posee una afinidad muy cercana a la realizada por A. Garretón (1995), aunque no se asumen todas las consecuencias teóricas del autor referido.

6 Es preciso advertir que la dimensión económica va a ser la menos tratada en el presente artículo, por varios motivos: porque sobre ella ya existen mayores estudios o antecedentes, y asimismo, porque el trabajo pretende resaltar las dimensiones sociales y políticas generalmente menos asociadas o discutidas en los procesos de integración.

7 Fernando Uricoechea ha distinguido con particular énfasis las diferencias entre el padrón brasileño de militarización temprana de la sociedad y profesionalización tardía del ejército, versus el padrón de las ex-colonias hispánicas de América Latina, caracterizado por la profesionalización precoz de las fuerzas armadas y la militarización tardía de la sociedad (1978: 87.)

8 Scott Mainwaring y Timothy Scully ubican a Brasil entre los sistemas partidarios menos institucionalizados de América Latina (1994: 43-79).

9 Distinción bastante usual en la literatura sobre la temática.

10 Dentro de este grupo se encontraban también los casos de Canadá, Nueva Zelanda y Australia, aunque con algunas diferencias cruciales en la modernización e influencia de las clases dominantes rurales tradicionales terratenientes, que marcarán los desarrollos futuros durante el siglo XX (Filgueiras, 1984: 35; 1997: 15).

11 El reconocimiento de la abolición de la esclavitud con rango constitucional se realizó en 1853 en Argentina y en 1830 en Uruguay.

12 El caso argentino es interesante porque pese a recibir una cantidad importante de esclavos negros en la etapa colonial, durante el proceso de formación del Estado nacional se produjo un cuasi exterminio de la raza negra, fundamentalmente debido a tres factores: a) el mestizaje, b) las pestes, y c) la participación masiva en las guerras militares contra los indios (Morrone, 1996: 12).

13 Para el caso uruguayo los estudios sobre estructuras de clases estiman la magnitud de las clases medias en 29,9% de la población en 1985 (Errandonea, 1989: 80). En cuanto a Argentina, el estudio realizado por Susana Torrado calcula el tamaño de los sectores medios en 40% para el año 1980 (1992: 188).

14 El ejemplo típico de este último aspecto puede encontrarse en el libro clásico de Wanderley Guilherme Dos Santos (1978).

15 Sólo por mencionar algunas de las más conocidas a modo de ejemplo, la lentitud de los avances en la longevidad o en la matriculación educativa en comparación con el PBI para el caso del IDH; o las metodologías de cálculo de la línea de pobreza, y su comparación con la metodología de las necesidades básicas insatisfechas.

16 Los niveles de desigualdad de Brasil son superiores a la media de los países latinoamericanos, y existe prácticamente el doble de distancia con los patrones de desigualdad de los países más desarrollados (Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 1991).

17 A título ilustrativo, el sector primario brasileño ocupaba en 1950 al 59,9% de la PEA y contribuía con el 24,28% del PIB, mientras que el sector secundario ocupaba apenas el 14,18% de la PEA y aportaba el 24,14% del PIB. Hacia 1980 las relaciones se invertían, multiplicando en un tercio la participación del sector secundario y reduciendo en dos tercios la participación del sector primario. De esta manera tenemos que en los primeros años de la década del '80, el sector primario daba empleo al 29,28% de la PEA y contribuía con el 9,81% del PIB, mientras que el sector secundario ocupaba al 24,92 de la PEA y aportaba el 34,43% del PIB. Cifras tomadas de Wanderley Guilherme dos Santos (1986: 31-36).

18 Utilizamos el concepto de desarrollo político en un sentido amplio, que engloba las dimensiones clásicas señaladas por Dahl (1971), pero además otras que hemos considerado relevantes en la literatura comparada (Badie y Hermet, 1993).



---

## *La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos\**

◀ Gerardo Caetano\*\* y Romeo Pérez Antón\*\*\*

### **Introducción**

**E**l Mercosur atraviesa una encrucijada especialmente difícil a partir de 1999. Durante ese año, la suma de la crisis económica brasileña y de la crisis política paraguaya (a lo que habría que agregar, desde las evidencias que han cobrado luz en estos últimos meses, una erosión visible en ciertos sectores influyentes, algunos con inserción relativa en los gobiernos de los países socios, a propósito de la irreversibilidad del proceso integracionista), configura una coyuntura particularmente desafiante. Apesar de todo, se percibe a nivel de la mayoría de las voces involucradas una visión mayoritaria en el sentido de la ratificación del proceso. Las diferencias comienzan a la hora de los diagnósticos y de la formulación de cursos de acción. Por ejemplo, cada vez se escucha más la invocación acerca de la necesidad de consolidar la institucionalidad del Mercosur, pero a medida que se profundiza un poco sobre el asunto se advierten de inmediato contenidos muy distintos tras esa aspiración.

El presente texto tiene como objetivo proponer algunas reflexiones a propósito de un posible rol ampliado de los Parlamentos de los países miembros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta que los representa en el organigrama institucional del Mercosur, en ese anunciado proceso de consolidación institucional del proceso de integración regional.

---

\* Una primera versión de este texto fue publicada en *Cuadernos del CLAEH* 1998/1-2, 2ª serie, Año 23, N° 81-82, 65-89.

\*\* Historiador y analista político. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

\*\*\* Politólogo y Abogado. Investigador y docente del CLAEH y del Instituto de Ciencia Política (UDELAR), docente en la UCUDAL.

## **Algunas previsiones contra apresuramientos**

A la hora de evaluar en qué medida los órganos representativos del Mercosur están en condiciones de alcanzar una inserción renovada y decisiva en la estructura institucional del proceso de integración, y con el propósito de sustraer la evaluación tanto de urgencias infundadas y frustrantes como del conformismo resignado, conviene tener en cuenta algunas previsiones. Ellas permitirán, esperamos, ubicar las expectativas de una modificación institucional en un plano razonable, e interpretar mejor los desempeños de los Parlamentos nacionales y de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Como se verá, muchas de las consideraciones que siguen aportan elementos que también abarcan la posibilidad –también indispensable, creemos– de un fortalecimiento del rol de los actores sociales y del Foro Consultivo Económico y Social en una nueva institucionalidad del Mercosur. Esta es una perspectiva que por otra parte ha hermanado la acción de ambos organismos mercosureños, aun cuando sea el caso de dejar constancia de que la actitud más decidida en cuanto a seguir este camino ha estado mucho más presente en los representantes sociales que en los legisladores. De todos modos, en esta oportunidad nuestro enfoque habrá de privilegiar la consideración más específica de las dimensiones parlamentarias de este proceso.

La primera de las previsiones que anotábamos (que puede parecer un tanto obvia pero por ello a menudo su importancia pasa inadvertida) aconseja tener en cuenta la novedad radical que los procesos de integración regional suponen para la teoría y prácticas democráticas. Dichos procesos nos enfrentan a una transformación de magnitudes similares a las relacionadas con la aparición de los Estados Nacionales. Al igual que en ese quiebre histórico, no existen claves o fórmulas premiadas que aseguren el éxito de una empresa que reestructura sin anular las dimensiones social, económica y política de los Estados nacionales. Existe, además, tan sólo una experiencia, representada por la Unión Europea. Las enseñanzas que ella aporta para configurar un esquema de integración en donde la dimensión política sea central son, sin lugar a duda, de una trascendencia mayor. Sin embargo, si bien la dimensión parlamentaria se encuentra en ella bastante mucho más contemplada que en el Mercosur (el Parlamento Europeo es electo directamente y co-decide en algunas materias), constituye, si comparamos sus potestades con la de los órganos ejecutivos (el Consejo y la Comisión), la dimensión más débil de su estructura institucional (De Schoutheete, 1998). Por alguna razón, Europa prefirió promover más la dimensión política supranacional a través de un complejo sistema jurídico de contenido fuertemente igualitarista, que mediante la acción de órganos de índole parlamentaria social. Todo ello indica entonces que la existencia de una dimensión parlamentaria y social con fuerte incidencia en las decisiones del Mercosur constituiría un paso histórico carente de antecedentes, un salto hacia posibilidades no exploradas, o semiexploradas, como en el caso de la Unión Europea.

Si con la primer previsión constatábamos la ineludibilidad de un procesamiento maduro que no tenga temor a recorrer las etapas y los tiempos que sean indispensables para que la asunción del Mercosur como práctica parlamentaria y social inédita sea genuina, la segunda previsión se aleja igualmente de cualquier asociación simplificadora entre eficacia y rapidez. Ella consiste en asumir que toda política –el Mercosur en sentido amplio es sin duda una política– requiere un fino (re)conocimiento de las dinámicas decisionales plurales y aun privadas, de la manera en que éstas inciden y administran procesos sociales, económicos y políticos. En ese sentido, la eficacia de la renovación institucional del Mercosur –su capacidad de reclutar lealtades y enriquecerse con los recursos de negociación, iniciativa y experiencia privados– está atada a lo que en la teoría de las políticas públicas se conoce como diseño retrospectivo (“backward mapping”). Vale la pena internarse en la lógica compleja de esta novedosa concepción de la política pública, de manera tal que las exigencias acerca de la instauración de la codecisión se formulen teniendo en consideración la multilateralidad que supone la decisión política contemporánea. En una excelente compilación sobre el tema de las políticas públicas, Luis Aguilar Villanueva ha señalado sobre este particular:

“La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno (...) la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. (...) Nos han acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales. (...) Al revisar los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los años setenta se ocupan de la implementación de las políticas públicas, llama la atención el hecho de que todos ellos fueron escritos con un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y persistentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de ‘promesas incumplidas’ y ‘esperanzas frustradas’ en medio de los malogrados programas de reforma social de los años sesenta. Son libros críticos, quizá pesimistas, pero no capitulan ni teórica ni políticamente” (1993: 15-19).

La reformulación de la lógica de las políticas públicas que insinúa Villanueva obtiene expresión concreta en el concepto ya señalado de diseño retrospectivo, acuñado por Richard F. Elmore:

“El postulado central de este artículo es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (forward mapping), y el diseño retrospectivo (backward mapping). El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspi-

de del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quién decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original”.

“El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito y no cuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación. La idea de que quienes elaboran la política ejercen –o deberían ejercer– algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la ‘ilustre mentira’ de la administración pública y del análisis político convencionales. (...) El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. (...) En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a la del diseño prospectivo. El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas” (1979-1980: 251-280).

La tercera previsión tiene que ver con el nuevo escenario que supone para los representantes políticos y sectoriales la estructura institucional mercosureña en sí misma: además del proceso de novedad del proceso de integración y de la complejidad que implica el mismo como política –la complejidad se multiplica además por cuatro–, corporaciones y partidos se ven emplazados a desarrollar novedosos intercambios hacia adentro y fuera de cada país participante. Nuevamente, se trata de improvisar sobre la marcha apoyándose en las experiencias de relacionamiento registradas en cada país y en el ámbito de la integración europea.

La cuarta y última previsión se remite a la asimetría existente entre los ejecutivos y los legislativos regionales de cada país en términos de asesoramiento y perfil decisional. Los primeros cuentan con insumos tecnocráticos de alto rendimiento y, por su misma composición restringida en número y homogénea en mandato (en el caso del ejecutivo mercosuriano se trata de un mandato indirecto que incorpora a los cuatro países), su grado de agilidad y resolución es lógicamente alto. Los segundos incorporan un nivel bajo de apoyo técnico (aunque varía en cada país y podría, como veremos, aumentarse) especialmente en el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta, a lo que se suma que además de cumplir un papel institucional de control, representación y co-decisión, administran una di-

versidad de mandatos. Es por ello que los Legislativos, a contramano de lo que dice la sabiduría convencional, sólo pueden adquirir agilidad y rapidez con la condición de no sacrificar la deliberación, la negociación y representación de intereses que su rol institucional les obliga a desarrollar.

A partir de estas cuatro previsiones y con el fin de que ellas no contribuyan a anular el siempre necesario enfoque crítico, justificando carencias y omisiones que se consideren injustificables, pasaremos a continuación a estudiar la situación presente y potencial de la dimensión parlamentaria del Mercosur.

### **Parlamentos y Mercosur: desafíos institucionales**

La observación de los cuatro legislativos nacionales y de la Comisión Parlamentaria Conjunta nos muestra una modernización parlamentaria en curso, entendida como esfuerzo incipiente aún y como aspiración que se expresa cada vez con más frecuencia. ¿Por qué y en qué medida promueven los Parlamentos mercosurianos su reforma potenciadora y actualizadora? ¿Qué tránsitos emprenden con esa voluntad y hacia qué rumbos?

Conviene precisar desde ya que el Mercosur no se asume aquí como una referencia meramente demarcatoria sino como un complejo de decisiones y cambios actitudinales (públicos y privados) que remueve y cuestiona las estructuras y prácticas parlamentarias de sus Estados componentes, además de originar una institución adicional de ese carácter. Nos interesa especialmente, en virtud de ello, atender al Mercosur como responsabilidad inédita de las Asambleas legislativas. Desde allí emergen algunas preguntas tan importantes como insoslayables. ¿Incluyen las modernizaciones de los Parlamentos de la región respuestas a los desafíos que la integración les plantea? ¿O acaso no van tales modernizaciones más allá de las pautas difundidas y fuertemente impulsadas por algunos organismos internacionales, en concreto y para América Latina, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?

### **Las tareas**

La teoría de las integraciones llamadas económicas, y cuanto se ha investigado mundialmente en relación a las experiencias integracionistas, permiten relevar el surgimiento necesario de nuevas tareas parlamentarias, cuando se registra un concreto proceso de integración (Allies, 1997; Sapienza, 1998: 273-277). También esos estudios permiten establecer algunas modificaciones necesarias en las condiciones en que las Asambleas de referencia cumplen (o fracasan en cumplir) las tareas inveteradas y otras aparecidas modernamente pero con independencia de cualquier integración. Sin pretensiones de completar el examen de las novedades aludidas, expondremos a continuación las que nos parecen menos discutibles.

*La aprobación de los tratados constitucionales*

Nos referimos a los acuerdos que sustentan las integraciones, su evolución y su organización. Aunque la intervención de los Legislativos en este campo pueda parecer episódica (pues cabe que, como ha ocurrido en el caso del Mercosur, con variaciones recientes que más adelante señalaremos, los Parlamentos se desentiendan de las cuestiones de determinada integración una vez que proveyeron la conformidad con sus normas fundamentales) y subordinada (ya que sólo pueden los Parlamentos asentir a las complejas fórmulas de avenimiento negociadas por los Ejecutivos, salvo que rechacen lo convenido sin poder sustituirlo ni encaminar nuevas tratativas), ella es ineludiblemente dramática, sustantiva y permanente, en virtud del marco ordenador sobre el que recae y las múltiples repercusiones que la decisión legislativa posibilita durante mucho tiempo. ¿Cómo concebir siquiera la trivialidad de esa decisión, no obstante que su contenido sea eventualmente ajeno a la Asamblea, e inclusive hasta parcialmente incomprensible para muchos de los integrantes de ésta?

La integración no existe, en tanto política y gestión estatales democráticas (y no aludimos ahora a la deseabilidad sino a la eficacia sociopolítica), mientras no la sancione el Legislativo. Al hacerlo, éste se liga a ella en términos de compromiso y de significación histórica. Lo que la integración proyecte, cuando se convierta en experiencia juzgada por la ciudadanía (de lo que en rigor, probablemente, no hay todavía un solo caso, ni siquiera el europeo), será imputado en primer término al Parlamento que la posibilitó, aunque no la haya pergeñado: complacencia o decepción, pauta validada o censurada, tradición o pretérito olvidado (Bascapé, 1994: 381-388).

*La internalización de disposiciones*

Con los procesos integracionistas, el entorno del Estado-Nación se divide netamente entre el área involucrada en aquéllos y el resto, adquiriendo la primera una particular actividad normativa. Deja atrás una cierta “inercia” que, en lo que atañe estrictamente a la producción de normas generales, mantiene el “exterior”, lo que se halla fuera de fronteras. Inclusive si el Estado se encuentra sometido a dependencia, ésta se traduce en restricciones o presiones pero no en reglas y disposiciones.

Dotadas de órganos supranacionales o (aparentemente) regidas en términos intergubernamentales, las integraciones exigen normas en y desde el espacio integrado, usualmente tras negociaciones apropiadas. Si los Legislativos, pese a los cambios de la distribución de funciones con el Ejecutivo, continúan al menos participando en la generación de leyes materiales (vale decir, disposiciones valorativamente relevantes, generales y abstractas), los procesos integracionistas revisten, por lo indicado, un carácter nítidamente parlamentario. Y modifican, al

surgir y expandirse, las condiciones en que los parlamentarios representan, regulan, deciden.

Por lo pronto, a los trámites clásicos de la actividad parlamentaria se añade la internalización de disposiciones surgidas en el ámbito de la integración. Esto significa la incorporación al Derecho nacional de normas negociadas en atención a los requerimientos del proceso integracionista y por autoridades de las que depende la adopción de las resoluciones públicas que sostienen e incrementan el cambio socioeconómico de unificación espacial y relativización de las fronteras.

#### *La legislación para mercados ampliados y la libre circulación de factores*

La primera decisión constitucional dirigida a impulsar una integración marca una divisoria en la historia de un Parlamento como órgano legislador, abre períodos correlativos de un “antes” y un “después”. Las integraciones, en efecto, inciden desde su inicio en las características y dinámicas de los mercados, referente capital de la actividad económica. La actividad económica, a su vez, exige ineludiblemente que la función parlamentaria recaiga sobre ella, en términos de leyes pero también en términos de expresión representativa de demandas y protestas. El mercado ampliado y las nuevas condiciones de intercambio y circulación de factores económicos modifican así las acciones y relaciones que el Parlamento nacional contribuía a regular y administrar; transforman los propios sujetos de la economía, en tanto repercuten en las expectativas y en las bases del cálculo de beneficios de empresarios, consumidores, trabajadores, inversores, etc. Obvias resultan, asimismo, las derivaciones sociales y culturales de ese cambio económico (una de las razones por las cuales hablar de “integración económica” sólo vale como expresión figurada, en la que se toma una parte por un todo complejo). La Italia o la Bélgica respecto de las cuales cumplían sus mandatos constitucionales los Legislativos antes de la sanción del Tratado de Roma (1957) no fueron exactamente las mismas a partir de ese acontecimiento normativo, que se ha manifestado con el paso del tiempo eficaz, positivamente recibido por las sociedades civiles del área de integración. No responderemos aquí, aunque creemos que corresponde dejarla planteada, a la interrogante sobre qué continuidades y qué discontinuidades experimenta un Estado-Nación que se compromete en un esquema integracionista. De todos modos, parece claro que, prosiguiendo con los ejemplos utilizados, Italia y Bélgica no desaparecieron al integrarse, si bien se transformaron en todas sus estructuras económicas, sociales, culturales y políticas.

La concientización por determinado Parlamento del cúmulo de los cambios que la integración provoca constituye de por sí una tarea–desafío de excepcional urgencia. Resulta en particular imperativa por la circunstancia de que tales cambios no dejarán de operar por virtud de la insuficiencia o el retardo de aquella concientización.

*La integración parlamentaria*

Por si todo lo aludido fuera poco para considerar a las experiencias integracionistas como auténticos sismos institucionales que inexorablemente alcanzan a los Poderes Legislativos, debe añadirse (*last but not least*) que los procesos de referencia incluyen siempre la aparición de instancias parlamentarias de la integración. Y más, que éstas no surgen junto a los Parlamentos nacionales sino suponiendo alguna integración de ellos, aunque no se extingan al integrarse. Examinemos algunos elementos vinculados al punto:

a. Se podría intentar sostener que cabe que los Estados-Naciones se integren económicamente bajo conducción puramente ejecutiva. Por lo que hemos observado en los puntos 1 y 2 de esta sección, esa afirmación es inconsistente: integrarse implica el ejercicio de funciones típicamente parlamentarias, de tal modo que si se diseñara para una integración un sistema de gobierno exclusivamente compuesto de representaciones y elementos de carácter ejecutivo, sólo se lograría parlamentarizar a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros y/o a los órganos “ejecutivos” del proceso unificador.

b. Se podría intentar asimismo sostener que cabe que se integren Estados-Naciones que no poseen instituciones parlamentarias genuinas y actuales. No vemos inconsistencia en la afirmación, pero se trataría, obviamente, de Estados no democráticos. Y bien, no se conocen integraciones (con el mínimo de consensualidad que distingue a éstas de las anexiones) en que intervengan Estados no democráticos. La “cláusula democrática” representa, además de una orientación plausible, un imperativo de las integraciones. ¿Por qué sólo las democracias tienen capacidad de integrarse? No conocemos respuestas a esa relevante pregunta; estamos, sin embargo, convencidos de que no hallará el lector casos que la invaliden, es decir, experiencias de integración en que al menos uno de sus socios presente una estructuración no democrática<sup>1</sup>.

Al integrarse sin desaparecer, un Parlamento nacional comienza una segunda nueva historia. Como hemos señalado, atraviesa un linde de “antes” y “después”, no sólo por las nuevas materias a regir, sino por el cambio que se opera en su propia naturaleza de decisor. Debe asumir, a partir del compromiso de autointegración, además de sus responsabilidades nacionales, las de la instancia parlamentaria unificada. Se desprenden de allí exigencias de compatibilización de perspectivas, de trazado de nuevos “mapas” articuladores de la información legislativa, de asunción de una representación diversa (relativa a una ciudadanía ampliada cuantitativamente), se integre o no por votación directa de los ciudadanos el ámbito parlamentario de la integración.

### **Insuficiencias actuales**

No existen, a nuestro juicio, motivos para visualizar esa acumulación de nuevas tareas como una catástrofe. Las integraciones no se han detenido, según casi todos los diagnósticos, por fallas en su ardua dimensión parlamentaria, ni han atravesado por ello crisis graves. Algunas de las experiencias integracionistas han conseguido impresionante éxito, aunque con un “déficit democrático” que luego analizaremos. Los Parlamentos, en síntesis, han ido cumpliendo sus responsabilidades, seguramente por debajo de lo óptimo pero con apreciable capacidad de aprovechamiento de recursos, aprendizaje e imaginación. De allí que en esta sección procuremos reconocer las principales insuficiencias con relación a las tareas identificadas, sin por ello buscar ineptitudes radicales o fracasos.

Recalcamos también la adjetivación del subtítulo. Las insuficiencias que pueden detectarse admiten superación en el tiempo; no ostentan carácter de inherentes a la sustancia institucional de los Legislativos contemporáneos, si bien los ponen ante referentes absolutamente novedosos y, por ende, ante reformas necesarias.

#### *De información y asesoramiento*

La primera de las carencias a señalar va implícita en la propia mención y definición de las tareas que los fenómenos de integración deparan a las asambleas parlamentarias. Lo nuevo no puede producirse sino como parcialmente desconocido. No se aborda ningún compromiso inicial, ningún contacto inaugural con áreas sociales bajo información satisfactoria, relativamente completa. ¿Cómo concebir otra situación, si los modelos o los ensayos de un proceso de integración supondrían, para rendir en términos de conocimiento de lo que vendrá y reducción del margen de desinformación, precisamente la previsibilidad que sólo una experiencia abundante y reiteradamente investigada proporcionaría?

El desconocimiento (parcial o relativo pero gravoso) respecto de la aprobación de los tratados integradores básicos, de la legislación para mercados ampliados y de la propia integración parlamentaria, no sólo alcanza a los legisladores y a las asambleas de las que forman parte; se proyecta también a los asesores de que se valen, en medida satisfactoria o no, los parlamentarios de cualquier esquema integrador, y el Mercosur en concreto. De ello deriva una precariedad doble y acumulada en la relación asesor-asesorado:

- a. El parlamentario tropieza con dificultades para encaminar la demanda de asesoría, ya que las nuevas tareas distan mucho de encajar fácilmente en las especializaciones consabidas. ¿Dónde recurrir para respaldarse en materia de Derecho de Integración, constitucional o derivado: a los especialistas en Derecho Internacional Público o a los especialistas en Derecho Comercial o Laboral, Interno o Internacional? ¿O a otros? Perplejidades análogas suscitan

las especializaciones de los economistas o de los politólogos. El legislador, por no conocer sino primariamente las materias de las integraciones, está expuesto a inexactitudes y errores, aun más serios en la propia formulación del requerimiento de apoyo de expertos, lo que le plantea una interrogante especialmente espinosa: ¿qué y cómo preguntar? (además de ¿a quién?).

b. El asesor encuentra dificultades simétricas si la solicitud de respaldo técnico finalmente le llega a pesar de lo ya señalado. Es probable que los contenidos de esa solicitud no articulen nítidamente con los saberes de que el asesor dispone, con los asuntos que sus colegas suelen discutir, con los ejes de progreso de la disciplina que cultiva. Es frecuente percibir esa dificultad de articulación en las intervenciones de juristas y economistas en temas de integración, salvo que se trate de verdaderos especialistas en integraciones. Mucho más fácil resulta percibir tal dificultad en las (casi siempre triviales) incursiones de politólogos, sociólogos e historiadores en el campo temático de los procesos integracionistas. Más allá de los problemas de llevar la demanda a algún asidero más o menos familiar, el técnico deberá a menudo comenzar su asesoramiento por la misma reformulación de la consulta, probablemente en términos mucho más drásticos que los habituales en la relación parlamentarios-asesores en las áreas por las que ha discurrido secularmente el quehacer legislativo.

En resumidas cuentas, en las condiciones en que los Parlamentos deciden acerca de procesos integradores, el asesoramiento constituye una exploración conjunta de lo desconocido. Las integraciones exigen hacer efectiva esa modalidad extrema de la relación decisor-asesor que suele denominarse “asesoría investigativa”. El asesor no provee respuestas sino apoyos para las búsquedas y los expedientes de minimización de riesgos e incertidumbres que el parlamentario de los procesos de integración asume, en tanto político maduro y gobernante perspicaz y prudente. La naturaleza productora de conocimiento de la asesoría que las integraciones reclaman hace más difícil su obtención, puesto que todo sugiere que sólo una fracción de los asesores-respondedores tiene aptitud para desempeñarse como asesores-investigadores. En la medida en que aquellas dos insuficiencias simétricas redunden en falta de asesoramiento satisfactorio, la navegación parlamentaria por espacios mal conocidos sólo sumará tanteos pragmáticos (y cualquiera sabe, a partir de algunos juegos infantiles, que esa situación es antecedente inmediato de fiascos, malentendidos o errores) o escapes y defecciones, en este caso con riesgos que analizaremos en relación al “déficit democrático”.

#### *De comunicación interparlamentaria*

Cualquiera de las tareas que las integraciones presentan a los Parlamentos repercute también sobre las precondiciones y los canales de la comunicación entre

esos organismos, ya sea que se inserten en las configuraciones de los Estados-Naciones involucrados, o que surjan del mismo proceso unificador en calidad de órganos de gobierno de la integración. Tomemos, para probarlo, un caso límite: la aprobación por los Parlamentos nacionales del primer tratado constitucional integrador. Antes de la entrada en vigor de ese tratado, no existen, por hipótesis, ni proceso de integración ni instituciones de esa índole. Esto parece implicar que las respectivas aprobaciones del tratado por los Legislativos de los Estados que lo suscribieron representan trámites concurrentes pero separados, decisiones íntegramente sustentadas en los ordenamientos jurídicos y en los recursos de los sistemas políticos de dichos Estados; todos los fenómenos y los impulsos unificadores vendrán después, como consecuencia del convenio en aprobación. También vendrán después las novedades de la experiencia integracionista que se inicia, entre ellas los cambios en la comunicación entre los Parlamentos del área.

No se revelan así, examinadas con detenimiento, las determinaciones más tempranas de cualquier designio como los que venimos considerando. El primero de los debates y la primera de las votaciones parlamentarias se realizan en condiciones novedosas de intercomunicación y con los Legislativos nacionales unidos por canales privilegiados de recíproca información y expresión. A título de ejemplo:

a. Entre las precondiciones recién aparecidas o al menos modificadas, cabe mencionar las de *atención* (el Parlamento de un posible socio del proceso sobre el cual otro Legislativo debe decidir no es un Parlamento cualquiera, ni puede continuar siendo el organismo relativamente ajeno que era antes de negociarse el tratado cuya aprobación se considera); de *performación* (lo que diga y resuelva el Parlamento que discute un convenio constitucional de integración que involucra asimismo al Estado de otro Parlamento afecta inexorablemente a éste, inclusive si la discusión revelara desinterés y la resolución fuera de rechazo del tratado); de *interpretación* (los fundamentos de los votos que emitan los legisladores de todos los Estados miembros del esquema de integración concurren en las interpretaciones que en el correr del tiempo se vayan haciendo del tratado integrador, no sólo por parte de jueces y otros técnicos en Derecho sino también y principalmente por parte de las ciudadanías, los agentes de la Sociedad Civil de cada país miembro, etc.).

b. Entre los canales nuevos o modificados, figuran los vínculos entre partidos de dos o más Estados involucrados que cualquier integración favorece, las responsabilidades de quienes aprueban tratados constitucionales de la naturaleza que analizamos (y que en parte es común y por lo tanto vinculante de las diversas asambleas parlamentarias comprometidas), etc.

Si hallamos tan significativas posibilidades de comunicación sin precedentes en el caso límite elegido, se podrá multiplicar sin esfuerzo las repercusiones de las otras tareas que las integraciones plantean. Esas posibilidades revisten, como

la mera observación de sus estructuras pone de manifiesto, el carácter de exigencias. Si los Parlamentos cumplieran siquiera una buena parte de aquéllas, los contactos y las deliberaciones interparlamentarias en contextos integracionistas se expandirían de manera espectacular. Es claro que, en el Mercosur, el progreso de tales contactos y discusiones ha sido, en cambio, lento y parcial desde el punto de vista de los tópicos abarcados. En eso consiste, en nuestra opinión, la segunda insuficiencia que interesa destacar. Pero el ámbito de las nuevas condiciones y canales de comunicación interparlamentaria no ha menguado, por lo que la cobertura de la insuficiencia podría alcanzarse muy rápidamente.

*De líderes de perfil mercosuriano*

Tanto la insoslayable gravitación decisional de los Legislativos (la registren o no los dogmatismos ejecutivistas frecuentes) como los requerimientos objetivos, también ineludibles, de navegación gubernamental en áreas parcialmente desconocidas, crean condiciones propicias al surgimiento de parlamentarios (individuos, partidos u otros agrupamientos) cuya significación estribe en la integración mercosuriana, tanto en lo que refiere a los designios fundacionales como a todas las potencialidades del Mercosur. En igual sentido operan las novedades que éste introduce en la comunicación entre Parlamentos de la zona en unificación. Cuando aludimos a condiciones propicias queremos referir al complejo que favorece a los innovadores y a los dirigentes; se trata de problemas junto a recursos, de vacíos junto a redes de apoyo, de necesidades sociales insatisfechas junto a saberes disponibles. Desde el punto de vista de la sana ambición autoafirmativa del político, ese complejo (que nada tiene de refugio ni de “ganga”) está pese a todo signado por el vacío a llenar y los problemas a resolver, ya que se abre así un lugar reconocible y legítimo para el conductor. ¿En qué medida algunos legisladores o grupos de legisladores han asumido papeles de conducción de los Parlamentos en las difíciles tareas integracionistas?

Mucho menos de lo esperable. En la próxima sección, al profundizar el análisis, observaremos que la conducción perfilada en relación a la construcción integradora va mucho más allá de una especialización o de la aportación del “ritmo” de los Parlamentos (pausado para lograr solidez en los resultados) a la siempre urgida labor de los negociadores y de los Ejecutivos. Esa conducción entraña una cabal representación, de una calidad sin precedentes, como procuraremos exponer. ¿Por qué ha sido hasta el presente escaso el Parlamentario-Estadista que habla con la voz de su país (y su partido) acentuada por el Mercosur? ¿Por qué sólo se ha insinuado ese papel político, cuando vemos que muchos líderes disputan otros perfiles no menos riesgosos, por ejemplo, en torno a la cuestión de las privatizaciones?

Esta insuficiencia se explica, a nuestro juicio, por cierta astucia algo mezquina que ha cundido en los Legislativos y en los partidos de la región. Se supone que el Mercosur no ha llegado aún a las conductas electorales, vale decir, que no

pesa en la determinación de las preferencias de los electores. O, peor aun, que sólo pesa en cuanto inspira temores, especialmente a los que advierten en la integración amenazas para los empleos que poseen. Ante esa comprobación, convendría al dirigente atenerse a un cauto silencio o “distracción” respecto de las decisiones mercosurianas, aunque no deje de adoptarlas, con retraso o sin él.

Calificábamos de mezquina esa actitud pretendidamente sagaz. En primer término, porque paga un alto precio de cesión de funciones a los Poderes Ejecutivos, redundando en desequilibrio en la estructura decisional del proceso de integración (una vez más, el “déficit democrático”). En segundo término, porque omite atender a la prueba electoral a la que se han sometido los Presidentes y Ministros ostensiblemente ligados a la fundación y el avance del esquema integrador. No conocemos un solo análisis que atribuya al Mercosur las derrotas que puedan haber sufrido algunos de sus responsables ejecutivos más visibles (casos de Collor, Lacalle o Wasmosy); tampoco parece haber constituido el Mercosur un lastre para la reelección de Menem y la probable de Cardoso.

## **Los desafíos**

La mención de las insuficiencias antes referidas se apoya en una comparación de las tareas con los recursos parlamentarios y nos parece válida, pero el examen de los compromisos que la integración irroga a las instituciones de esa índole no podría quedar allí. Si bien en las exigencias propias de las tareas identificadas residen múltiples factores de novedad en las actividades de los Legislativos, no se desprenden de aquellas exigencias estímulos a lo que pudiéramos llamar “salto histórico” de esas corporaciones. Sólo si observamos los procesos de integración como acción cumplida, mucho más allá de sus condicionamientos estructurales y de sus significados y pautas institucionalizados, aparecerán requerimientos de cambio superior, de novedades de distinta sustancia, a los que denominamos desafíos. Los desafíos tienen que ver entonces con el juicio último de una gestión: no con la respuesta a la interrogante sobre si los Parlamentos actúan correctamente sino con la contestación a la pregunta de si han actuado bien.

## **Representar en la integración**

Cualquier asamblea parlamentaria auténtica se configura como representación de una sociedad política y se produce y actúa como representante, o mejor dicho como reunión decisora de representantes. Se trata de una unidad heterogénea que trae a sí una heterogeneidad previa también unificada: las diversas corrientes de opinión y los diversos intereses que un orden político reconoce e incorpora. El Parlamento recoge así esa pluralidad para agregarle la capacidad de discutir y resolver (normalmente tras negociar).

Dado un proceso integracionista, la representación parlamentaria, como configuración y como práctica se modifica en varios puntos críticos.

En primer término, es preciso que las asambleas traigan a sí a aquellos ciudadanos y aquellas agrupaciones favorables al proceso y también a los opuestos (además de los perplejos, que no se debe confundir con los indiferentes). Los opuestos se dividen, a su vez, en dos posiciones antagónicas; unos son contrarios a la integración porque quisieran la apertura de su país al mundo (rechazan, principalmente, el arancel externo común de la región integrada), mientras que otros son hostiles al proceso porque quisieran mantener la protección del mercado nacional (rechazan, principalmente, la liberación comercial en la región). Todos ellos deben encontrar representación en los Parlamentos. No sólo deben estar allí, sino que deben reflejarse en la gestión concreta, en el perfil de la sucesión y acumulación de resoluciones. Ello no es posible, como salta a la vista, por procedimientos “mecánicos” de agregación, reparto de las decisiones entre las diferentes posturas, rotación del predominio decisional, etc. Sólo cabe en el ámbito del discurso, de la argumentación y de las asignaciones de confianza que una representación de tan contradictoria diversidad obtenga.

¿Hay precedentes de tan ardua representación, en los largos plazos de la historia de los Parlamentos? No estamos en condiciones de responder aquí y ahora. No obstante, puede adelantarse que, si existen, tales antecedentes deben corresponder a instancias de agregación de categorías de ciudadanos a la proyección parlamentaria; vale decir, a momentos en que el Parlamento se abre a intereses y opiniones anteriormente excluidos. Cualquier otro antagonismo de sectores representados es sin duda menos radical que aquellos que suscita una integración (los de las clases, los de partidarios de los mercados libres y partidarios de la intervención estatal, los referidos a cuestiones éticas, etc.) En definitiva, todos ellos se encuentran comprendidos en las bases constitucionales de una sociedad política, en tanto la integración, como surge de las secciones anteriores y de observaciones que haremos a continuación, remueve esas bases, y cambia al propio Estado.

En el correr de una integración, demarcaciones tan relevantes como las fronteras (en sentido lato, que comprende la demarcación del territorio del Estado-Nación junto a muchas otras demarcaciones que hacen a él, a su estructuración y a su operación: la de nacionales y extranjeros, la de recursos propios y ajenos, la de área crítica de defensa y otras áreas, la idiomática y cultural, etc.) se alteran, al menos en tanto se relativizan (se van expandiendo las relaciones y los ámbitos transfronterizos) y en tanto coexisten con otras fronteras que van ganando relevancia (por ejemplo, la frontera de la Europa comunitaria, progresivamente perceptible para los agentes económicos, los productores y consumidores de cultura, los ciudadanos, etc.).

En segundo término, los Parlamentos se ven enfrentados a una representación diferente de la que ha nutrido el Estado-Nación porque deben, en condiciones peculiares, lograr esa continuidad que puede expresarse diciendo que representan a

los ciudadanos de hoy tanto como a los de ayer y a los de mañana. También los Legislativos nacionales experimentan esta exigencia, que no es por cierto de naturaleza jurídica pero no por ello reviste menos eficacia. Lo peculiar de los procesos integracionistas, en este punto, consiste en que la continuidad debe obtenerse por encima de las profundísimas mutaciones y sustituciones que esos procesos involucran en cuanto a estructuras capitales y modos críticos de auto percepción de los Estados nacionales que a ellos se suman. De tal modo que, mientras los Parlamentos del Estado se ven institucionalmente constreñidos a recoger en soluciones legislativas que los ciudadanos de ayer no hubieran pensado algunas aspiraciones dominantes de éstos, los Parlamentos de la integración deben hacer lo mismo pero:

- a. operando de manera innovadora sobre cada Estado que se integra, muy cerca o aun dentro del pacto básico de cada ciudadanía;
- b. operando representativamente sobre varios cuerpos cívicos y varias memorias e identidades (lo que vale también para los Parlamentos nacionales de un proceso integrador, ya que éstos no podrían desentenderse de las nacionalidades que, con la propia, protagonizan la integración). Una vez más, estos problemas de la representación que ejercen las asambleas rechazan las fórmulas “mecánicas” y sólo resultan susceptibles de trato si la función parlamentaria salta de nivel y elabora los significados que permiten persuadir a los electores del presente de que se es aceptablemente fiel a los plurales mandatos de los Estados en integración y de que se prepara a los ciudadanos de mañana un orden político al menos no inferior al más satisfactorio y estable de los que corresponden a dichos Estados.

Reiteramos una observación ya asentada: si se sopesan concienzudamente los retos de una representación tan distinta a la que les ha sido familiar en las últimas décadas (y que ellos elaboraron antes), los Congresos de las integraciones no tienen la opción de huir hacia el futuro. No tienen tiempo para dilaciones. Lo que no sepan hacer hoy se volverá contra ellos, de múltiples formas, en la lógica de las acumulaciones. La ausencia o la falta de hoy no diluye ni compensa la de ayer sino que se agrega a ella, y ambas, eventualmente, a la de mañana. Aunque hay que admitir como probable que la afirmación valga para todos los principales órganos de los procesos de integración, es legítimo aseverar que, en presencia de estos procesos, los Parlamentos asumen un deber de temprana y prolongada lucidez, so pena de catastróficas contingencias constitucionales.

### **Cogobernar el proceso**

De la naturaleza del primer desafío se desprende también, insoslayablemente, un segundo reto: como las agregaciones mecánicas no sitúan a los Legislativos a la altura de la nueva representación requerida, la producción de significados vincula su actividad con la estructuración y orientación del proceso con rele-

vancia decisional necesariamente muy alta. Dicho más sencillamente, los Parlamentos no pueden representar exitosamente si no participan en la conducción misma de la integración. Como no se exige una conducción excluyente, las asambleas pueden instalarse en el ejercicio compartido de un cogobierno junto con los Ejecutivos (opción en favor de la cual obran fuertes razones institucionales y técnicas, que no examinaremos aquí).

Puestas entonces a cogobernar, las instituciones parlamentarias pasan a demandar recursos específicos, cuya mención surge de las insuficiencias detectadas antes: recursos de información y asesoría, de comunicación interparlamentaria y de liderazgo integracionista. Enfrentan, asimismo, sensibles problemas de complementación, ya que, en efecto, les es ineludible articular sus gestiones de conducción con las de los Ejecutivos de los países miembros del esquema, con las de los demás Legislativos regionales y con la del eventual Parlamento supranacional. Reside en esa complementación, por cierto, una cuestión de arreglo constitucional propicio a los equilibrios y la fluidez decisional (¡las integraciones nos vuelven a colocar, felizmente, en la situación de los ciudadanos de 1770–1840, época en que se formulaban las constituciones democráticas del Estado–Nación!), pero también una cuestión de praxis atinada, de aprendizajes y hallazgo de pautas permanentes. Liderazgos de la integración, reformulaciones partidarias de corte integracionista, apelación realista sin reticencia a una opinión pública transfronteriza. La vida política de las integraciones es intensa... o intensamente omisa, carente.

Como en cualquier otra relación de representación, cabe que fracasen en asumir las exigencias reseñadas una u otra de las partes (los parlamentarios que representan y los ciudadanos–electores que son representados), o ambas. Los representados pueden fracasar, por ejemplo, si persisten en ajustar sus comportamientos electorales a las consabidas referencias del Estado miembro de un área de integración, con prescindencia de las alternativas que ésta abre. Si lo hace, la ciudadanía reproduciría liderazgos puramente estatales y condenaría a los políticos que intentaran investir liderazgos de la integración, con lo que provocaría el debilitamiento de la vida política señalada y problematizaría la conducción compartida (dejando así espacio a sustitutos tecnocráticos o ejecutivistas, perjudiciales tanto para el proceso integrador como para el funcionamiento de los mecanismos de los Estados participantes).

### **Producir los asideros de la ciudadanía surgente**

¿Resulta, en rigor, legítimo hablar de ciudadanía en relación a un proceso sociopolítico de integración eminentemente económica? ¿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 propiamente dichas, con su carga de valores y principios?

Creemos que ese modo de referir a los agentes incluidos en proyectos de integración es legítimo. 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.

Parece obvio que esta repercusión de las integraciones atañe directamente a los cuerpos parlamentarios. Perderían precisamente continuidad en la obra que cada uno de ellos tenga cumplida en su propio Estado si rehusa asumir la labor de contribuir a la elaboración de la ciudadanía integrada. Fallarían, con tal conducta, en la representación de sus connacionales de ayer (aunque la recubrieran con fraseología nacionalista) y en la representación de sus posibles electores de mañana (dotados de una ciudadanía compleja, nacional y supranacional, eventualmente contradictoria o al menos afectada por serias asimetrías).

La labor que en el sentido indicado desarrollen los Congresos no supone, pese a su perentoriedad, que sólo esas instituciones la lleven a cabo. Es necesariamente parte de un todo. No se trata sólo de que otras instancias llenarán el vacío que puedan dejar los Parlamentos en este campo, sino de que éstos actuarán siempre en interacción, sobre todo en diálogo.

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.

También es preciso que los parlamentarios asuman la producción de asideros cívicos con clara conciencia de operar sobre elementos preexistentes, en el sentido de que, como se ha observado muchas veces, las políticas integracionistas se apoyan en tendencias económico-sociales y en corrientes culturales previas, si bien las potencian y sistematizan.

## **El “déficit democrático”**

La institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados-Naciones la búsqueda de la convivencia democrática y del gobierno representativo. Pese a los condicionamientos ineludibles que asignan carácter parlamentario a la gestión de las integraciones, como hemos procurado especificar, aquellas dificultades parecen resultar particularmente graves en relación a los órganos parlamentarios de los procesos unificadores. Las instituciones de éstos se deforman, si las comparamos con el esquema estatal consagrado, en aparente beneficio de los órganos ejecutivos y de las funciones gubernamentales (en sentido estricto, por oposición a las parlamentarias). Inclusive la experiencia europea insinúa que antes se implantan, en el área integrada y para efectivizar la ciudadanía que el proyecto involucra, los tribunales que las asambleas legislativas (Longuet, 1997: 47-63; Sapienza, 1998: 273-277).

Esta tendencia institucional suele llamarse, como hemos dicho, el “déficit democrático” de las integraciones. Es obvia su trascendencia para la afirmación de los Parlamentos correspondientes a ellas. ¿Qué implica la referida tendencia? ¿Cuál es su origen?

### **Origen de una propensión**

La deformación institucional que analizamos se inicia, a nuestro entender, por efecto de algunas acciones débiles, que se potencian recíprocamente al conjugarse. Al aludir a “acciones débiles” lo hacemos en el sentido de ciertas orientaciones de conducta fundadas en supuestos escasamente debatidos, en concepciones de los Estados y Gobiernos unilaterales (juridicistas, mecánicas, economistas, etc.) o en justificaciones apresuradas que suelen rehuir la confrontación con quienes no las comparten. Entre tales “acciones débiles” figuran:

- a. El supuesto de incontrastabilidad de los Estados en la instauración de los marcos de la actividad económica, cultural, social. Piénsese, al respecto, en el ambiente de los desarrollismos de los años cuarenta y cincuenta, junto al cual prosperaban doctrinas y experiencias marxistas aun más estatistas. En ese ambiente se redactaron los primeros grandes tratados y reglamentos integracionistas, en particular los de Europa Occidental. Aunque dadas las características del supuesto referido en esa época dichos documentos se mantuvieron dentro de los límites de la prudencia, no deja de advertirse en ellos la minimización en la consideración de todo lo correspondiente a la recepción por parte de la sociedad civil de las políticas unificadoras. En otros términos, los redactores y negociadores de tales acuerdos atendieron mucho más a los problemas de la toma de decisiones que a los problemas de ejecución de esas decisiones. De allí se desprendería una inclinación a agilizar los procesos intraes-

tatales de producción de resoluciones integradoras, sin mayor atención a las condiciones que garantizaran legitimidad, aceptabilidad y posibilidades de asunción positiva para esas decisiones.

b. Un segundo supuesto refiere a la necesidad objetiva de celeridad y prontitud en las decisiones que sería inherente a los procesos de integración. Este supuesto parece haberse ligado a una visión exclusivamente técnica de esos procesos, según la cual importaba mucho más el decidir lo correcto que el cómo y por quiénes tomar las decisiones.

c. Una consideración justificativa, que sólo suele aparecer ante críticas expresas al aparato institucional de determinada integración, conforme a la cual “el equilibrio de poderes se establece a nivel de los Estados partes del proceso unificador”. Los controles recíprocos entre complejos orgánicos especializados en las funciones capitales de legislar, juzgar y administrar se proyectarían, desde los Estados, al complejo de los decisores del área integrada, sin necesidad de reproducir los controles en el diseño de este complejo.

### **Implicaciones de una tendencia**

No se conoce cabalmente la deformación institucional que sufren las integraciones si no se perciben algunas de sus implicaciones; cada una de ellas, por lo demás, relevantes para la fijación de soluciones o conductas correctivas.

a. El “déficit democrático” es acumulativo. Su condición de acumulable reside tanto en las percepciones y los discursos (ya que provoca la sensación de autoría en los negociadores y funcionarios supranacionales ejecutivos y de ajenidad en las figuras parlamentarias nacionales o supranacionales), como en el desarrollo de tecnoburocracias amplias y eficaces al servicio de los órganos más cargados de responsabilidades. De tal modo que, a cierta altura, las iniciativas y las capacidades de tramitación se concentran en órganos de corte ejecutivo (en apoyo, inclusive, de la invasión de esferas parlamentarias que estos órganos realizan al “parlamentarizarse”, como consecuencia de debilidades de los órganos auténticamente parlamentarios de las integraciones).

b. El “déficit democrático” es transitivo, en la medida en que pasa del cuadro de instituciones a las normas de la integración (su Derecho Constitucional y su Derecho Derivado) y también a los juicios de la ciudadanía acerca de los rumbos y los impactos de los procesos de referencia. En cuanto a este último punto, aparecen en la opinión pública sujetos y estructuras de imputación que involucran la deformación institucional: “Bruselas” (que es incontrastable y exenta de control rutinario, no catastrófico), “Europa” o “el Mercosur”, que deben aceptarse o rechazarse en bloque y no admiten el debate cívico y el ajuste parcial.

### **Superación de un desequilibrio**

En tales circunstancias de acumulatividad y transitividad, el apartamiento del diseño democrático no resulta de corrección fácil o pronta. En efecto:

- a. Los pronunciamientos plebiscitarios (que en los ordenamientos de algunos Estados condicionan la adhesión de ese Estado a nuevos instrumentos constitucionales de una integración) no son aptos para superar el “déficit”, ya que recaen sobre textos que involucran muchas otras cuestiones, lo que llevaría a rechazar un acuerdo conveniente por otros aspectos en razón de que no cumplen dicha superación. En otros términos, se crea una situación de tener que aceptar muchas consecuencias indeseables para alcanzar una deseable (“arrojar el niño junto con el agua de la bañera”), de donde usualmente se desprenden opciones de conductas entre evitar las primeras y desechar el logro de la última.
- b. Los Parlamentos nacionales no pueden bloquear la internación de normas de la integración y ejercer otros “vetos” con el propósito de obtener la rectificación del desequilibrio ejecutivista; este mismo desequilibrio, en la práctica, opera contra la autoridad y el prestigio de aquellos Parlamentos en materia de integración. Mal puede bloquear quien está constreñido al “seguidismo”, quien se encuentra debilitado en sus condiciones de decisor. La única vía conducente es, entonces, la realización del cogobierno de la integración; cogobierno que estriba en los propios acuerdos básicos y se amplifica o reduce en la práctica. Cuanto más tarde en un proceso, más difícil la inversión del desequilibrio. Una vez más, las integraciones muestran su ineludible carácter parlamentario, su esencia legislativa.

### **Antecedentes y grados de madurez institucional**

#### **Legados y reformas constitucionales recientes**

No cabe duda de que en los países del Mercosur se perfilan sistemas políticos con asimetrías y diferencias relevantes, lo que por cierto pesa a la hora de evaluar el espacio ocupado por los Parlamentos “nacionales” y “estadales” en cada uno de ellos. Desde matrices políticas distintivas, a partir incluso de itinerarios históricos diversos y del influjo de clivajes sociales y territoriales también contrastantes, no resultan en efecto homogéneos los perfiles político-institucionales de los Parlamentos en los países de la región. Sin embargo, más allá de ciertas originalidades del caso uruguayo, existen algunos elementos comunes en lo que tiene que ver con la comparación de la trayectoria más reciente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la región. Veamos de modo sucinto las situaciones planteadas a este respecto.

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la “larga duración” se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Eje-

cutivo en detrimento del Legislativo (Caballero Carrizosa y Vial, 1994; Balmelli, 1995; Molinelli, 1991 y 1996: 59-90; Escobar, 1998 –en especial sus capítulos dedicados a Argentina y Brasil, que corresponden a las autorías de Mario Dos Santos y Julio César Pitt Villegas y a Guaracy Mingardy, respectivamente; Leiva, 1997; Baaklini, 1993; Fleisher, 1989; Cárdenas, 1997). En estos tres ejemplos, las trayectorias que llamaremos ejecutivistas no sólo se han sustentado a través de la sucesión de marcos institucionales orientados en esa dirección, sino también a partir de historias y de acumulaciones políticas en las que esa ha sido la pauta claramente dominante. Estos legados de preeminencia de los Ejecutivos fueron de algún modo consolidados y profundizados durante los últimos procesos de redemocratización, en una acentuación asociada en más de un sentido a los giros decisionistas de todo el continente. En el caso uruguayo, más allá de que su historia política no reporta el claro desequilibrio ejecutivista de sus vecinos (Pérez, 1992), en la etapa posdictatorial se confirma también la figura de un neopresidencialismo visible aunque atenuado, en especial por el peso de las relaciones interpartidarias en la gestión de gobierno.

Por su parte, en los cuatro países del Mercosur se han producido en los últimos años reformas constitucionales de índole profunda, con la efectivización de ciertos cambios significativos en lo que hace a los roles institucionales de los Parlamentos. Realicemos una reseña rápida a este respecto.

En el caso argentino, más allá de la habilitación de la reelección, la última reforma de 1994 contiene algunas disposiciones orientadas a moderar el poder presidencial, tales como la creación de la figura del “jefe de gabinete” (que el Congreso puede remover a través de un “voto de censura”), la prevista formación de una comisión bicameral encargada de convalidar o rechazar la validez de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”, el establecimiento de un mayor protagonismo parlamentario en lo referente a la organización del Poder Judicial o las intervenciones federales (Dos Santos y Pitt Villegas en Escobar, 1998), entre otras.

En el caso de Brasil, la última reforma constitucional de 1988, más allá de la victoria de los presidencialistas sobre los parlamentaristas en lo que hace al debate suscitado sobre el régimen general de gobierno, promovió una reducción drástica de los poderes y prerrogativas del Presidente y un aumento significativo de las atribuciones institucionales del Congreso. Por ejemplo, deben mencionarse el requerimiento de aprobación parlamentaria sobre los decretos-leyes, fuertes restricciones sobre las potestades del Ejecutivo para la reorganización de la Administración Pública, la necesaria corresponsabilidad entre ambos Poderes para ciertos nombramientos de jerarquías públicas, el sometimiento a control permanente de decisiones y directrices del Ejecutivo, con la posibilidad de que el Congreso declare ilegales o inconstitucionales normas ya promulgadas, etc. Asimismo, la nueva Constitución fortaleció al Parlamento de múltiples formas: le otorgó el poder de aprobar el Presupuesto de la Unión y de participar en su elabora-

ción desde el comienzo, se extendió su jurisdicción sobre áreas específicas (requerimientos de aprobación especial en materia de energía nuclear, exploración de recursos minerales, confiscación de tierras, creación de empresas estatales, etc.), se consolidó y profundizó el poder de algunas de sus comisiones permanentes, entre otras disposiciones de similar tenor (Baaklini, 1993: 327 y ss).

Por su parte, la reforma constitucional paraguaya de 1992 también se orientó en una línea de moderación o atenuación del tradicional “presidencialismo autoritario” del país y en una perspectiva de fortalecimiento de las potestades y capacidades decisionales del Parlamento. Así, por ejemplo, de acuerdo a la nueva carta constitucional se le reconoció al Parlamento paraguayo la facultad de autoconvocarse y de prorrogar sus sesiones, de crear comisiones, de interpelar y someter a juicio político a integrantes del Poder Ejecutivo, de participar directa o indirectamente en la designación de miembros de otros organismos del Estado (requerimiento de venia del Senado para la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia y del directorio del Banco Central, etc.), de establecer “voto de censura” (aunque con carácter no vinculante) sobre Ministros u otros altos funcionarios de la Administración Pública, entre otros poderes (Balmelli, 1995: 45 y ss).

En el caso uruguayo, la última reforma constitucional de 1996 se focalizó fundamentalmente en una profunda modificación de las reglas del sistema electoral, aun cuando también incorporó algunos cambios de alcance limitado en lo que refiere más específicamente al régimen de gobierno y a las atribuciones y relaciones entre los poderes. A diferencia de sus vecinos del Mercosur, los constituyentes uruguayos optaron por apostar a un fortalecimiento moderado de los poderes presidenciales: se aumentaron las exigencias y se acortaron los plazos para que la Asamblea General levante vetos del Poder Ejecutivo sobre un proyecto aprobado, se abreviaron los trámites para que el Parlamento resuelva sobre proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de “urgente consideración”, se le otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de plantear sustituciones a nivel de directores de entes y servicios públicos al quedar sin respaldo parlamentario el Consejo de Ministros, etc. (Correa Freitas, 1997).

La evolución más reciente de los sistemas políticos de los países del Mercosur, más allá de las orientaciones y expectativas de las mencionadas reformas constitucionales, parece indicar en general la persistencia de lógicas neopresidencialistas. Pese a ello, no parece aventurado el señalamiento de que los Parlamentos de la región, más allá de los altibajos de su prestigio ante la opinión pública, también han ganado en los últimos tiempos una mayor consistencia en lo que refiere a sus roles político-institucionales. De esto último dan cuenta varias instancias de revisión de los Legislativos a propósito de iniciativas estratégicas de los Ejecutivos (resulta un buen ejemplo de ello lo ocurrido en Argentina a propósito de la tramitación de algunas privatizaciones relevantes o respecto a la reforma previsional), la consolidación de una relación más intensa y sistemática con el Po-

der Ejecutivo (testimoniado en el caso brasileño por la profundización de la negociación entre el Presidente y los líderes parlamentarios), entre otros procesos. Aunque todavía con asimetrías y desequilibrios, lo cierto es que a contramano de muchos discursos y diagnósticos agoreros (y a menudo apriorísticos), los Parlamentos del Mercosur parecen perfilar actualmente, de modo paulatino, una evolución positiva en lo que hace a su madurez institucional.

### Un “estado de situación” de las modernizaciones parlamentarias

Aunque con distintos ritmos y expectativas<sup>3</sup>, todos los Legislativos del Mercosur se encuentran además empeñados en la modernización de sus estructuras y, más ampliamente, en la renovación de sus prácticas. Mientras tanto, como veremos más adelante, también se va consolidando paulatinamente y procurando una inserción de mayor relevancia decisional de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. La identificación de insuficiencias de las asambleas parlamentarias actuales con relación a las tareas y los desafíos de la conducción mercosuriana proporciona una medida para precisar los avances y mejoras logrados o aún pendientes.

a. *Respecto de la información y el asesoramiento*, se detecta una lenta cobertura de carencias en los Parlamentos nacionales y, aun así, desigual (el Legislativo uruguayo es el que menores reformas exhibe, si se compara sus recursos del presente con aquellos de que disponía treinta años atrás). La Comisión Parlamentaria Conjunta, entretanto, todavía no ha montado como tal ninguna estructura más o menos estable de respaldo técnico y, en cuanto a acervos informativos, continúa dependiendo básicamente de los Legislativos de los Estados en integración<sup>4</sup>.

b. *En relación con la comunicación interparlamentaria*, no se perciben incrementos cualitativos ni cuantitativos en la que vincula a los Congresos de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, salvo que se tome a la Comisión Parlamentaria Conjunta como un dispositivo de comunicación entre los Parlamentos nacionales que concurren a su composición. Si se la toma, lo que nos parece preferible, como el soporte de una perspectiva agregada y propiamente integracionista respecto a las de esos Parlamentos considerados en particular, más que ligar comunicativamente a las asambleas nacionales, lo que hace esta entidad es inaugurar un intercambio, que liga en primer lugar a sus miembros y recae luego sobre esas asambleas. En su seno, en todo caso, se vislumbra un cuadro actitudinal novedoso.

c. *Respecto de la emergencia de líderes de perfil mercosuriano*, sólo se observan casos de asunción esporádica de esa postura por parte de algunos parlamentarios pertenecientes a la Comisión Parlamentaria Conjunta. No se aprecia aún una sensibilidad especial de los electorados a las gestiones de al-

gunos políticos en el Mercosur. Sobre este particular conviene reconocer que en la Europa integrada tampoco han existido liderazgos políticos fundados en el servicio de la unificación, aunque son numerosas las figuras de destaque en tal servicio, surgidas no obstante de relaciones nacionales. Aun hoy, por otra parte, la ponderación de prestigio e influencia en la relación de los parlamentarios nacionales con los parlamentarios europeos se inclina netamente en favor de los primeros.

### **Orígenes y derroteros de la Comisión Parlamentaria Conjunta**

Resta por último, en esta exploración inicial a propósito del objeto de estudio de este artículo, la presentación de un resumen acerca de algunos de los aspectos más salientes en la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. A este respecto, y remitiéndonos a los trabajos respectivos en *Cuadernos del CLAEH* 1998/1-2, 2ª serie, Año 23, N° 81-82, nuestra atención se centrará en una reseña sobre los puntos de la creación, instalación y reglamentación del organismo y en el repaso sumario de su agenda y de sus pautas generales de funcionamiento.

#### **Creación, instalación y reglamento**

En el llamado Tratado de Asunción, documento constitutivo del Mercosur firmado en la capital paraguaya el 26 de marzo de 1991 por los entonces Presidentes de los cuatro países signatarios, en su último artículo (el 24) se disponía “*con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común*” el establecimiento de una “Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”. Ese mismo artículo se completaba con el señalamiento de que “*los Poderes Ejecutivos de los Estados partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado*”.

La primera “Reunión Parlamentaria del Mercosur” tuvo lugar también en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991, con un temario que precisamente se iniciaba con todo lo concerniente a la implementación del artículo 24 del Tratado de Asunción. Fue una reunión de diputados de los cuatro países en la que se acordó la formación de un grupo de trabajo con el cometido de estudiar las funciones y las atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Asimismo se resolvió “*recomendar a las respectivas Comisiones de Relaciones Exteriores o Internacionales (...) intercambiar informaciones y constituir subcomisiones que tengan a su cargo la recopilación de las Leyes de sus respectivos países que se verán afectadas por el Tratado de Asunción*” (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 1 y ss.).

Se celebró una “II Reunión Parlamentaria del Mercosur” en Buenos Aires los días 19, 20 y 21 de setiembre de ese mismo año. En dicha reunión, ya con integración de diputados y senadores, pudo acordarse la creación formal de la Comi-

sión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, previéndose su primera forma de integración (ocho senadores y ocho diputados por cada Parlamento nacional), su formato inicial de atribuciones y sus autoridades provisorias. En la declaración que acompañó esta resolución se dejaba expresa constancia sobre *“la necesidad de institucionalizar la voluntad política de los Parlamentos de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración del Mercosur”* (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 4 y ss.).

La instalación formal de la Comisión tuvo lugar finalmente en la *“III Reunión de Parlamentarios del Mercosur”*, celebrada en Montevideo los días 6 y 7 de diciembre de 1991. En dicha oportunidad asumió la Presidencia de la Comisión el diputado argentino Saturnino Aranda, aprobándose luego el primer Reglamento del organismo. Entre otras disposiciones (atinentes a tópicos diversos como composición del cuerpo, subcomisiones, sistema de reuniones, funcionamiento de la mesa directiva, etc.), en este documento se fijaban a título expreso las funciones y atribuciones de la Comisión. Luego de establecer que la misma tendría *“carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas”*, se reseñaban una serie de funciones, entre las que figuraba el acompañamiento de *“la marcha del proceso de integración”*, el desarrollo de *“las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”*, *“emitir recomendaciones respecto a la conducción del proceso de integración”*, *“realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las Legislaciones de los Estados Partes”*, *“proponer normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración”*, entre otras (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 10 y ss.).

El proceso de institucionalización de la Comisión fue completado con el Protocolo de Ouro Preto, *“Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur”*, aprobado en diciembre de 1994 en la antedicha ciudad brasileña por los cuatro Presidentes. La *“Sección IV”* del citado Protocolo contiene los seis artículos (del 22 al 27) referidos a este organismo del Mercosur. En ellos se establecía que la Comisión Parlamentaria Conjunta era *“el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur”*, se confirmaba la integración y la forma de designación de los integrantes del cuerpo, al tiempo que se destacaba entre sus funciones las de *“acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”*, coadyuvar *“en la armonización de legislaciones”* y remitir *“recomendaciones al Consejo del Mercado Común”*, organismo este último que precisamente era confirmado como *“el órgano ejecutivo del Mercosur”*.

Puede decirse que en todo este proceso de creación, instalación e institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta, se perfilaba un rango bajo al momento de entrar a definir el rol del organismo dentro de la estructura institucional global del Mercosur. A este rasgo de diseño institucional se le sumaría –co-

mo veremos a continuación– una dinámica de funcionamiento que tampoco contribuyó demasiado a un reforzamiento de la dimensión parlamentaria del proceso de integración.

### **Funcionamiento y agenda**

La “1ª Sesión Plenaria” de la Comisión tuvo lugar en la ciudad de Córdoba los días 21 y 22 de mayo de 1992. Desde entonces hasta el presente han tenido lugar once reuniones plenarias del organismo, siendo la última, al momento de escribirse este artículo, la celebrada en Buenos Aires en julio de 1998. En los últimos años, la Secretaría Administrativa Permanente de la Comisión ha venido publicando la recopilación documental de todo lo actuado por el organismo, no sólo a nivel de sus reuniones plenarias sino también a partir de las actividades de su mesa directiva, de la labor de sus subcomisiones o de declaraciones o eventos conjuntos con otros organismos internacionales similares. Al presente se han publicado tres tomos documentales de acuerdo al siguiente detalle: el tomo I que cubre la documentación correspondiente al período 1991 a 1994; el II que abarca entre agosto de 1995 y junio de 1996; y el III cuya cobertura se extiende desde entonces hasta diciembre de 1997. La documentación emanada de las actividades cumplidas en 1998 ha sido publicada a través de separatas (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]; 1996[b]; 1997).

Excede los alcances de este artículo la presentación de una reseña pormenorizada sobre la trayectoria y las actividades cumplidas por la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en estos siete años de vigencia del proceso integracionista. Para ello remitimos a la lectura de la documentación publicada y citada, así como a los reportajes realizados por miembros de nuestro equipo de investigadores a parlamentarios de los cuatro países, los que fueron publicados en *Cuadernos del Claeh* /1-2, 2ª serie, Año 23. De todos modos y a partir de la documentación y de los testimonios relevados, pueden adelantarse los siguientes comentarios a título de un primer balance de tipo general:

- a. Se constatan entre los parlamentarios del Mercosur percepciones y evaluaciones diferentes a propósito de la actuación de la Comisión y de su rol en el proceso integracionista. Entre otras cosas, ello tiene que ver con la existencia de expectativas originariamente diversas respecto a los alcances y los límites previstos para la acción del cuerpo: más allá de retóricas y discursos, habría que investigar por ejemplo si los parlamentarios de los países pequeños (Paraguay y Uruguay) no han sido más exigentes y por ello más críticos respecto al rol de la Comisión porque tenían inicialmente una previsión más ambiciosa (tal vez menos realista) acerca de la dimensión parlamentaria del proceso.
- b. En más de una oportunidad se ha verificado un vínculo especial entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. Es-

ta relación particular (testimoniada por ejemplo en la recomendación expresa emanada de la V Sesión Plenaria de Asunción en agosto de 1995, en el sentido de requerir a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros un rápido diligenciamiento de las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento del Foro, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto –Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 201) parece sugerir, entre otras cosas, una articulación razonable entre los postulados de un reforzamiento de las dimensiones social y parlamentaria del proceso integracionista, sustentada por modalidades de representación y de negociación que los “ejecutivismos” y “tecnocratismos” no ambientan ni responden adecuadamente (a este respecto puede resultar útil la lectura de las “Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur sobre política social”, emanadas de las reuniones celebradas en la ciudad de Colonia los días 1 y 2 de noviembre de 1995) (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 303 y ss).

c. La Comisión no parece haber sido una instancia especialmente eficaz en cuanto a posibilitar intervenciones mediadoras ante la emergencia de contenciosos o coyunturas conflictivas en el proceso integracionista. Ello no ha sido así por falta de voluntad de sus miembros: en más de una oportunidad fueron propuestas y aceptadas gestiones mediadoras de los parlamentarios ante los Ejecutivos de los Estados miembros, a los efectos de solicitar la revisión de iniciativas de alguno de los gobiernos que podían contravenir el cumplimiento de compromisos incluidos en los acuerdos del Mercosur. Si bien la conciencia mercosuriana se puso de manifiesto en más de una oportunidad a propósito de la discusión de este tipo de contenciosos, las gestiones aprobadas no pasaron de ser esporádicas, episódicas y de relevancia más testimonial y simbólica.

d. Vinculado en cierta forma con el punto anterior, el modo de funcionamiento de la Comisión (sustentado en reuniones esporádicas y a distintos niveles, que producen recomendaciones más o menos vagas sobre una agenda muy amplia de temas y asuntos)<sup>5</sup> sumado al reconocimiento expreso de la debilidad institucional del organismo y de las asimetrías manifiestas en la forma de relación de las distintas delegaciones parlamentarias con sus respectivos Ejecutivos, convergió en una mediatización visible de su influencia sobre la marcha del proceso integracionista. Ello se puso de manifiesto en más de una oportunidad cuando en reuniones plenarias o de la mesa directiva asomó el tema conflictivo de una posible solicitud de ampliación de las potestades y atribuciones de la Comisión a partir de una rediscusión del artículo 24 del Tratado de Asunción. Cuando estos debates eminentemente políticos aparecieron (por ejemplo en las reuniones de la mesa directiva celebradas en Asunción en agosto de 1993 y en Montevideo en diciembre del mismo año), rápidamente primó entre la mayoría de los parlamentarios una actitud de cautela y moderación (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 61 y ss).

---

Un punto destacado en las actividades de la Comisión estuvo dado por sus iniciativas en materia de relaciones internacionales, especialmente respecto a organismos integracionistas y/o parlamentarios más o menos afines. Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo, verificados por ejemplo en la “Declaración Conjunta sobre la Cooperación”, firmada en Bruselas el 12 de junio de 1996 por representantes de ambos organismos, en el marco del “Acuerdo de Madrid” entre la Unión Europea y el Mercosur (del 16 de diciembre de 1995) (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 277 y ss), o en la “Propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur al Parlamento Europeo sobre Cooperación”, emanada de la reunión de la mesa directiva celebrada en Florianópolis el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 1996 (que incluye proyectos concretos en áreas como desarrollo conjunto de redes informáticas, programas para formación y capacitación de funcionarios y técnicos, asesoramiento y consulta, etc.) (Secretaría Administrativa Permanente, 1997: 415 y ss). También en esta dirección merece destacarse la visita oficial de una delegación de la Comisión a Washington entre el 24 y el 26 de marzo de 1998, a fin de mantener reuniones de trabajo con legisladores estadounidenses (Dirección de Relaciones Institucionales, 1998).

En suma, más allá de los claroscuros de este balance inicial, incluso desde la constatación del carácter embrionario de esta instancia parlamentaria conjunta del Mercosur y de lo lejos que se está de la concreción de un Parlamento común y supranacional, lo cierto es que la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye en sí misma un escenario efectivo de parlamentarización del proceso integracionista. Aun con la limitación de sus competencias, una consistencia creciente de sus avances impulsará sin duda la perspectiva de la modernización y del fortalecimiento institucional de los Parlamentos en la región.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis 1993 “La implementación de las políticas”, en *Antologías de política pública* (México: Grupo Editorial Miguel Angel Portilla) Tomo 4, 15-19.
- Allies, Paul 1997 “Hypothèses et Méthodes d’Analyse de l’Union Européenne”, en *Investigaciones en Ciencia Política y Sociología* (Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona) N° 134.
- 1991 *Revista Diplomática 1991* (Montevideo: Instituto Artigas, Ministerio de Relaciones Exteriores) N° 10.
- Baaklini, Abdo I. 1993 *O Congresso e o sistema político do Brasil* (São Paulo).
- Balmelli, Carlos Mateo 1995 *El desarrollo institucional* (Asunción: Editorial El Lector).
- Bascapé, Claudio 1994 “Il Nuovo Parlamento Europeo: una Legislatura Costituente?”, en *Aggiornamenti Sociali* (Milano) N° 5, 381-388.
- Caballero Carrizosa, Esteban y Alejandro Vial (eds.) 1994 *Poder Legislativo en el Cono Sur* (Asunción: Centro de Estudios Democráticos) Vols. I y II.
- Cárdenas, Jaime (comp.) 1997 *La actualidad constitucional de América Latina* (México: Editorial ProLíber).
- Correa Freitas, Rubén 1997 *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. Anotada y concordada con las reformas constitucionales de 1989, 1994 y 1997* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria)
- Cuadernos del CLAEH/1-2* 1998, 2ª serie, Año 23, N° 81-82.
- De Schoutheete, Philippe 1998 *Una Europa para todos. Diez ensayos para la construcción europea* (Madrid: Alianza).
- Dirección de Relaciones Institucionales 1998 *Informe a la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, a propósito de la visita de una delegación de ese organismo a la ciudad de Washington D. C. entre el 24 y el 26 de Marzo* (Montevideo República Oriental del Uruguay: Dirección de Relaciones Institucionales, Ministerio de Relaciones Exteriores) Memorandum 12/151/998.
- Elmore, Richard F. 1979-1980 “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en *Political Science Quarterly* Vol. 94, N° 4, 251-280.
- Escobar, Santiago 1998 *Parlamento y Democracia: las asesorías legislativas en América Latina* (Santiago de Chile: Corporación 2000, UPD-OEA).

- Fleisher, David 1989 *Do antigo a o novo pluripartidarismo. Partidos e Sistemas Partidários no Congresso Nacional (1945-1984)* (São Paulo: Editora Cortez).
- Leiva, Luciano A. (comp.) 1997 *El fortalecimiento del Poder Legislativo* (Santa Fe: OEA, CECOL, FENALEP).
- Longuet, Patrick 1997 “Le Traité d’Amsterdam: Référendum ou Congrès?”, en *Revue Politique et Parlementaires* (Paris) N° 991, Novembre/Décembre, 47-63.
- Molinelli, Guillermo 1991 *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades* (Buenos Aires: sin editorial).
- Molinelli, Guillermo 1996 “Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina 83-95”, en *POSTData* (Buenos Aires) N° 2, Nov., 59-90.
- Pérez, Romeo 1992 “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya”, en AA.VV. *La alternativa parlamentaria* (Montevideo: CLAEH).
- Pérez, Romeo et al 1993 *La Asesoría Parlamentaria: Fundamentos de una Renovación* (Montevideo: Edición del Palacio Legislativo).
- Perina, Rubén 1998 “El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo”, en *Cuadernos del CLAEH/ 1-2*, 2ª serie, Año 23, N° 81-82.
- Sapienza, Rosario 1998 “Il Trattato di Amsterdam. Verso una Costituzione per l’Unione Europea?”, en *Aggiornamenti Sociali*, abril.
- Secretaría Administrativa Permanente 1996[a] *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 a 1994* (Montevideo) Tomo I, Setiembre.
- Secretaría Administrativa Permanente 1996[b] *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1995 y 1996* (Montevideo) Tomo II, Setiembre.
- Secretaría Administrativa Permanente 1997 *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental octubre 1996 a octubre 1997* (Montevideo) Tomo III, Octubre.
- Tickner, Arlene B. y Oscar Mejía Quintana (comps.) 1997 *Congreso y democracia en los países de la región andina. Deficiencias y estrategias* (Bogotá: CEI, OEA, Ediciones Uniandes).
- Todd, Reginald 1997 “Experiencias de asesoría externa en Costa Rica y Guatemala”, en Leiva, Luciano A. (comp.) *El fortalecimiento del Poder Legislativo* (Santa Fe: OEA, CECOL, FENALEP).

## Notas

1 Como se desprende del contexto, tomamos ‘integración’ al menos como establecimiento de una unión aduanera. Una liberación del comercio no constituye una integración.

2 Cfr. el trabajo de Mario Dos Santos y Julio César Pitt Villegas acerca del marco constitucional en Argentina, incluido en el texto compilado por Escobar (1998).

3 Véase al respecto, en *Cuadernos del CLAEH*, 1998/1-2 ,el estudio de Rubén Perina titulado “El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo”.

4 Para una visión panorámica y analítica de las modernizaciones de esta índole, Pérez et al (1993), Escobar (1998); para una visión de la situación de los Parlamentos de los países andinos, Tickner y Mejía Quintana (1997); para una visión de este tema en Parlamentos centroamericanos, Todd (1997).

5 Para solucionar esta situación en más de una oportunidad se ha discutido entre los parlamentarios miembros de la Comisión la posibilidad de instalar un “Parlamento virtual” a los efectos de otorgarle al cuerpo una mayor continuidad en sus actividades.



---

## *Gestão pública democrática no contexto do Mercosul*

↳ Luiz Eduardo Wanderley\* e Raquel Raichelis\*\*

**A**nalisar o tema da gestão pública democrática requer um esforço de conceituação mais rigorosa do que entendemos por esfera pública –nos marcos democráticos, e de gestão– com a indicação de como os governos e novos atores da sociedade civil ocupam o espaço público.

### **A construção do público: algumas referências conceituais**

Um dos eixos conceituais que serão objeto de problematização e de análises críticas no presente Projeto, refere-se à idéia de gestão pública e do conceito de *público* disseminado no discurso e na prática dos atores e organizações sociais, que apontam a necessidade de proceder a uma revisão dos seus significados. Há múltiplas e contraditórias concepções sobre o público que precisam ser levadas em conta, o que implica considerar necessariamente critérios de caráter político e/ou valorativo.

Analisar a gestão pública frente aos processos de integração regional implica conceber a *gestão de ações públicas* como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal).

---

\* Sociólogo, Livre Docente em Sociologia da Educação pela USP. Professor titular da PUC-SP. Ex-Reitor da PUC-SP(1984-88).

\*\* Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUC/SP.Vice-Reitora Acadêmica da PUC/SP.Especialista em Políticas Sociais e Projetos de Gestão Pública.

Trata-se, assim, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta a demandas da coletividade (Potyara Pereira, 1996: 130).

Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas.

Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública.

Para tanto, é necessária a construção de uma nova noção de interesse público:

- que torne a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade;
- que reduza a tendência do Estado, do poder burocrático e de agentes sociais privilegiados de monopolizar as esferas de decisão política.

A conceituação de público tem larga tradição histórica que permite contrastar dois modelos canônicos: o espaço público grego e o espaço público moderno (Wanderley, 1996). As grandes linhas que marcam as transformações estruturais da esfera pública são estudadas por Habermas (1984) e não cabe aqui retomá-las. No entanto, desse período de longa duração, vale ressaltar uma dinâmica crescente de interpenetração do público pelo privado e vice-versa. Por um lado, tem havido a *publicização do privado*, quer pela intervenção dos poderes públicos na regulação da economia, quer pelo aumento da intervenção estatal em todos os domínios sociais, incluindo a regulação dos comportamentos dos indivíduos. E por outro, uma *privatização do público*, expressa pela apropriação privada dos recursos públicos, pelos contratos coletivos entre organizações sindicais, pelas coalizões partidárias etc. (Bobbio, 1987). Segundo Habermas (1984: 167), a inter-relação dialética das duas tendências assinala a decadência da dimensão pública: “ela penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua função política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico”.

No caso dos países latino-americanos, a vasta literatura acumulada pelo pensamento político crítico aponta para a existência de diferentes modalidades de combinação entre o estatal e o privado na formação e desenvolvimento do capitalismo no continente, expressando uma verdadeira simbiose entre o público e o privado na conformação dos Estados nacionais.

O resultado é a pouca presença de esfera pública em que os diferentes interesses sociais pudessem estar representados no plano das decisões políticas.

O intenso processo de privatização e feudalização dos Estados nacionais na América Latina revela o processo de modernidade inconclusa, que associou continuamente patrimônio e poder, gerando a *cultura de apropriação do público pelo privado* (Martins, 1994).

Em decorrência, as concepções polares e reducionistas que opõem Estado e mercado, Estado e sociedade, economia e política precisam ser revistas à luz dos processos históricos por meio dos quais o estatal e o privado mesclaram-se de tal forma a impedir a consolidação da esfera pública. Assim, na crise atual vivida pelos países da América Latina, imbricam-se novos e antigos problemas não equacionados, ameaçando de erosão a frágil noção de público, que nem chegou efetivamente a constituir-se em patamares mais sólidos.

A construção da esfera pública apresenta-se, assim, como um imenso desafio, tendo em vista a dissociação entre Nação e Estado, ou a Nação que não se reconhece no Estado.” *A constituição, na América Latina, de Estados sem cidadãos implica que a existência de um poder político central não correspondeu à criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder. Esta é a crise de governabilidade que temos enfrentado durante todo este século, com diferentes feições*” (Fleury, 1994: 235).

Nesses termos, a existência da esfera pública supõe um movimento de *publicização* das ações públicas na direção da construção de uma nova institucionalidade que implica a criação de espaços públicos, nos quais sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento político de suas demandas.

A publicização configura assim, um processo que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre atores sociais e que permite mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação. Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados.

A esfera pública, da forma como a estamos concebendo, precisa ser construída e tecida nas relações entre Estado e sociedade civil, e no interior dessas duas instâncias de poder, no sentido de ultrapassar a dicotomia estatal –privado com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações, nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução e decisão públicas.

Ou seja, cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, de representar o interesse público. Por outro lado, o privado também não se reduz a esfera puramente mercantil, pois aglutina um variado número de sujeitos, movimentos e

organizações sociais que atuam como mediadores políticos, quando vocalizam demandas coletivas que necessitam confluir para arenas públicas de interlocução em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados, criando-se condições para a explicitação dos conflitos e viabilização de consensos.

Por meio da publicização, criam-se assim possibilidades de superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares envolvidas em um jogo de soma zero, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

Na observação de Diniz (1999: 99): “Segundo o paradigma tecnocrático, amplamente dominante, a meta da eficácia da ação governamental, entendida em termos de maximização da autonomia do círculo restrito que controla as decisões, tendo em vista a consecução dos resultados almejados, sobrepor-se-ia a todas as demais considerações de natureza ética ou política. Questões como o universalismo de procedimentos, a publicidade das ações e dos critérios administrativos, a responsabilidade pública dos decisores, os requisitos democráticos da consulta e da negociação ficariam em segundo plano, a despeito da amplitude dos interesses envolvidos”.

Reduz-se, assim, a viabilidade de conformação de esferas públicas democráticas por meio das quais a sociedade civil organizada possa penetrar a institucionalidade estatal, inserir suas demandas, interferir nos modos em que a coisa pública é gerida e administrada e exercer o controle social sobre as decisões que lhes dizem respeito.

Assim, a expressão esfera pública (utilizaremos indistintamente esfera e espaço públicos com o mesmo sentido) é aqui adotada num significado abrangente que engloba as relações entre o econômico e o político, o estatal e o privado, o público não-estatal. A esfera pública é concebida como inerente à democracia, cujo princípio organizativo está jungido à liberdade de expressão, contendo dimensões políticas e culturais, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente.

Cunill Grau (1998), em estudo sobre o público na ótica das relações entre o Estado e a sociedade, propõe dois significados para a noção de público: um topográfico e outro normativo.

Em seu significado normativo, o conceito de público remete ao interesse de todos e ao reconhecimento do direito de todos à participação na coisa pública. Isso interpela a sociedade e não apenas o Estado.

Em seu sentido topográfico, o conceito de público considera os espaços em que ele pode ser realizado. Assim, indaga Cunill Grau: “Onde são adotadas as decisões que interessam a todos? A quem cabe produzir e proteger os bens públicos?”

Em outros termos, perguntamos: quem opera a universalização da cidadania, dos direitos, deveres e obrigações?

A própria sociedade civil que, na perspectiva neoliberal, é reduzida a um conjunto de organizações sociais, disseminando-se a imagem de uma sociedade auto-regulada através do mercado, que torna supérfluo e até indesejável o Estado, conduzindo à anulação da política?

Devemos considerar que a visão neoliberal, da forma como tem se expressado em vários países da América Latina, reconhece e até estimula a auto-organização da sociedade civil, mas acaba reforçando a defesa de interesses particularistas, pulverizando a organização de sujeitos políticos coletivos e substituindo-os pela ação de grupos de pressão ou *lobbies*, bloqueando, assim, a constituição de esferas públicas como instâncias mediadoras e globalizadoras da política.

Ou o Estado autonomizado da sociedade e protegido das pressões do jogo da política para preservar a racionalidade burocrática do reduzido círculo de decisores e anular os mecanismos de controle social?

Essa visão, segundo Diniz, se levada às últimas conseqüências, conduziria a reforma do Estado a um impasse teórico, pois apontaria a incompatibilidade entre eficiência estatal e fortalecimento democrático.

“É como se a governabilidade das economias de mercado na era da globalização e a plenitude democrática obedecessem a lógicas antagônicas, a maximização do primeiro tipo de objetivo implicando o sacrifício do segundo” (Diniz, 1999: 100).

Se as questões de universalização da cidadania tradicionalmente remetem ao Estado, cada vez mais, pelas razões que vimos expondo, interpelam a sociedade, principalmente no contexto atual de reforma do Estado, em que crescentemente são transferidas responsabilidades públicas estatais para organizações sociais, incluindo-se aí o chamado terceiro setor.

A perspectiva adotada é, pois, que o conceito de público remete crescentemente tanto ao Estado quanto à sociedade, em um mesmo movimento, simultaneamente complementar e contraditório.

Mas, como já observado, o público não é um dado *a priori*, mas uma construção social, um resultado a ser alcançado na luta política democrática. “O Estado é virtualmente considerado (...) como espaço de realização do público, mas só na medida em que represente a sociedade e possibilite que ela se desenvolva. Por outro lado, o público remete à auto-realização da sociedade e, portanto, aponta para a possibilidade de que as necessidades coletivas sejam autonomamente satisfeitas a partir da sociedade, mas sem que isto implique que o Estado abdique de suas responsabilidades. Assim, pois, por este enfoque, o nó

crítico a ser investigado é o caráter das relações entre Estado e sociedade, com a sociedade –não o Estado– no papel de protagonista” (Cunill Grau, 1998: 275).

Considerando esse quadro, tanto o controle da sociedade organizada sobre o Estado, quanto os espaços em que esse controle se realiza são peças-chaves na constituição da esfera pública, e supõe a criação de uma cultura política que institua a alteridade, ou seja, a sociedade dotada de representação e protagonismo.

Vinculando a noção de público com a democracia e a cidadania, vale registrar a opinião de Hebert de Souza:

“O público é o que nos permite hoje escapar desse dilema entre privado e estatal, entre mercado e Estado, entre o direito de uns poucos e o de todos. Nesse sentido, o público é o espaço da solidariedade, da igualdade, da participação, da diversidade, da liberdade. Enfim, o público é a expressão da democracia aplicada ao conceito do que deve e pode ser universal. Mas é também um modo de pensar a reorganização da nossa sociedade marcada por esta dicotomia entre o privado e o estatal. Não estamos propondo que não haja espaços privados, onde cada pessoa possa exercer sua privacidade e defender seus direitos. Essa seria uma forma de totalitarismo do social sobre o pessoal, ou individual. Também não estamos propondo a eliminação do estatal, naquilo que só o Estado pode e deve se responsabilizar, como as questões de segurança, a garantia dos direitos, a proteção contra o abuso do privado sobre o público. Estamos propondo que o democrático seja abrangente, que o público seja a forma democrática de existir e equacionar os problemas de todos, em que a cidadania se realiza em toda sua universalidade” (Souza, H. de, 1995: 3).

Para finalizar essas idéias iniciais, vale um registro de novos conceitos que tem origem no contexto da reformulação social e política que está em andamento em vários países, e cuja tradução em português exige ainda uma adequação.

É o caso de *empowerment*, que os hispano-americanos já traduzem como *empoderamiento*, no sentido de resgate do poder político pela sociedade; de *stakeholder*, ou seja, de ator social que tem um interesse numa determinada decisão; de *advocacy*, que representa o original etimológico de ad-vocare, de criar capacidade de voz e defesa a uma causa, a um grupo social; de *accountability*, ou seja, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; de *devolution*, recuperação da capacidade política de decisão pelas comunidades, como contraposição ao conceito de privatização; também de *entitlement*, de *self-reliance* e tantos outros. Além do conceito-chave de *governance*, que envolve capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados, em que o conceito tradicional de *governança*, tal como existe no Aurélio, tem de ser reconstruído” (Dowbor, 1999).

## **Linhas norteadoras da investigação**

Diante do exposto nesta primeira aproximação ao tema, destacamos as categorias que orientam a análise do significado de público e de esfera pública, como base estratégica para a investigação.

Dentre os atributos centrais da esfera pública referidos diretamente às relações entre o Estado e a sociedade civil, delineamos os abaixo assinalados, considerados como um conjunto dinâmico e articulado:

- *Visibilidade social*, no sentido de que as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.
- *Controle social*, que significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados.
- *Representação de interesses coletivos*, que implica a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.
- *Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas.
- *Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sócio-políticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

## **Redefinições do Estado na ótica da sociedade civil - desafios da esfera pública**

A defesa de um processo de publicização crescente incide sobre o debate da natureza atual do Estado na formação econômico-social capitalista, bem como das suas funções específicas. Apenas para referenciar as finalidades do presente Projeto com este instigante debate, trazemos à luz algumas contribuições de estudiosos que enfatizam em suas análises o foco do público, que vêm adensar a reflexão sobre o chamado espaço público não-estatal.

Revisitando as idéias trazidas ao Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado (São Paulo, março 1998), Sousa Santos faz uma estimulante análise do relacionamento entre três pilares da regulação social na modernidade ocidental, afirmando que “o princípio da comunidade consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do Mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos” (1998: 6).

Na ocasião, este autor relaciona o princípio da comunidade com o Terceiro Setor, para sugerir uma hipótese sobre a emergência de uma nova concepção do Estado. Na linha de um Estado em parceria com a Sociedade Civil, ele diz: “Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais” (Sousa Santos, 1998: 13).

Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral” (Sousa Santos, 1998: 14). O que abre um campo para visualizar aspectos da reforma do Estado em andamento no Brasil e que veremos mais à frente. O princípio da comunidade se rege pela lógica da reciprocidade, e o princípio do Estado se rege pela lógica da cidadania.

Mas, o Estado não é mais o garantidor do interesse geral, “o Estado é um interesse setorial *sui generis*, cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social” (Sousa Santos, 1998: 14).

Na sua análise sobre o estágio atual em que se encontra o debate e a efetivação da reforma do Estado, Sousa Santos identifica duas concepções opostas, que designa por Estado-empresário e Estado-novíssimo movimento social.

No caso do Estado-empresário, dominante na primeira fase de reforma do Estado, propõe-se a mais estreita articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, com claro privilégio deste último.

Os objetivos podem ser resumidos pelas recomendações de privatizar todas as atividades que não sejam exclusivas do Estado e submeter as ações da administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. Emerge daí a figura do cidadão-consumidor.

Na segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento social, a idéia diretriz é que diante do poderoso engrandecimento do mercado, tanto o princípio do Estado quanto o princípio da comunidade, “não podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal” (Sousa Santos, 1998: 13).

Nesta perspectiva, propõe-se que na articulação entre Estado e comunidade, a primazia seja desta última.

No entanto, esta suposta descentralização do Estado no conjunto da rede de articulações, segundo o autor, significa não uma perda de força do Estado, mas a mudança da qualidade desta força.

Em suas palavras: “Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por sub-contratação política, adquirem concessões do poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não-estatal de que o Estado é apenas um componente ainda que um componente privilegiado. (Sousa Santos, 1998: 14, grifos nossos).

Nessa nova configuração política, as lutas pela democratização da esfera pública ocorrem tanto pela democratização da meta-regulação quanto pela democratização interna dos agentes não-estatais da regulação.

Outra contribuição para as reflexões sobre as transformações do Estado contemporâneo é a perspectiva do Estado Rede proposta por Castells (1998). Estudando o local na era global traz contribuições diretas para a análise do Estado, em especial no âmbito dos governos subnacionais. Afirma que há dificuldades para controlar os fluxos globais e que tanto os governos locais e regionais (estaduais) quanto o nacional se diferenciam sobretudo em termos de capacidade de intervenção. Em suas palavras, as intervenções mais eficazes hoje são as que se produzem em rede e de forma coordenada.

De grande interesse para os objetivos da nossa investigação, Castells postula que os governos subnacionais apresentam um maior potencial de flexibilidade para adaptar-se e negociar com os fluxos globais. Ademais, “pueden expresar mejor las identidades culturales de un territorio, establecer mas facilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias” (Castells, 1998: 9).

Dissertando sobre a natureza do Estado, o autor comenta que está surgindo um novo tipo de Estado que redefine o Estado-Nação. “El Estado que denomino Estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad

institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas” (Castells, 1998: 11).

Dessa rede institucional participam os estados-nação e instituições supranacionais, instituições regionais e locais, e instituições não governamentais. “Este tipo de Estado parece ser el mas adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información” (Castells, 1998: 11). O que assegura descentralização e coordenação numa mesma organização complexa. “El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global” (Castells, 1998: 11).

Castells enfatiza ainda que o grau de eficiência das administrações estatais, nas diferentes esferas de poder, depende sobretudo da sua capacidade para processar e difundir a informação e garantir que a decisão seja compartilhada, “lo qual implica capacidad tecnologica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible de una geometria variable de la política” (1998: 11).

Para o autor a força motriz da idéia de Estado rede é a difusão do poder dos centros para o poder de redes, exercido conjuntamente pelos diferentes atores parciais, porém autônomos em seus territórios e competências, e sempre referidos ao entorno institucional composto de relações horizontais e verticais.

Desse processo emerge o Estado rede, que é um novo tipo de Estado, que sem eliminar o Estado nação, o redefine, na medida em que compartilha sua competência e capacidade de impor uma decisão à rede de instituições envolvidas.

Na mesma perspectiva, sugere-se que uma das redes fundamentais é a das relações intergovernamentais: “os entes federativos precisam constituir mecanismos de parceria e cooperação para a realização de suas políticas” (Abrúcio & Ferreira Costa, 1998: 5).

Contudo, o papel desse novo Estado no funcionamento da rede interna e externa precisa ser melhor discutido, pois o que está em questão é a estruturação de uma nova forma política do Estado.

Como observa Castells, “el estado, en sus distintos niveles, es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalización em funcion de sus valores e intereses. Por ello, la adecuacion del instrumento, la administracion del estado, a las tareas complejas que requiere el extraordinario proceso de cambio social y tecnologico que vivimos, es la condicion previa a cualquier capacidad de intervencion estrategica publica, a cualquier reforma social” (1998: 12).

Por fim, o autor chama atenção para a necessidade de combinar oito princípios de funcionamento na administração do Estado rede:

- O da subsidiariedade, no qual a gestão administrativa deve ser descentralizada o máximo possível, articulando instâncias nacionais e supra-nacionais;
- O da flexibilidade na organização e atuação da administração;
- O da coordenação, que inclui formas de hierarquia nas quais se mantêm as regras de subordinação democraticamente estabelecidas;
- O da participação cidadã, que funciona mais eficazmente no âmbito local;
- O da transparência administrativa, que exige controles internos e externos;
- O da modernização tecnológica da administração;
- O da transformação dos agentes administrativos, qualificando-os e remunerando-os adequadamente;
- O da retroalimentação na gestão, com avaliações que corrijam erros.

Um dado fundamental na redefinição do Estado e aporte essencial para uma nova visão do público passa pelo social. Vários estudiosos e declarações de organismos internacionais, já antes e após a crise originada pelas “ondas especulativas”, registram esse ponto crucial. Ya Thurow alertava contra a hegemonia extremada do Mercado, dizendo que “os mercados livres também tendem a produzir níveis de desigualdade nos salários que são politicamente incompatíveis com o governo democrático”.

Kliksberg (1996), ancorado em dados do PNUD, da UNICEF e da CEPAL, afirma que há uma demonstração categórica de que melhorias nos indicadores econômicos não significam melhoria automática na vida da gente, já que o desenvolvimento econômico não se translada mecanicamente à população. Enfocando a década dos anos 80, ele registra que mesmo coexistindo crescimento econômico e melhores equilíbrios macroeconômicos houve uma piora séria na situação social das maiorias.

Pode-se afirmar que as questões sociais ocasionadas pelos modos de produção e de desenvolvimento na América Latina, gerando desigualdades sociais imensas e disparidades regionais agudas, com as seqüelas de miséria, pobreza, violência entre outros males, constituem um aguilhão para o novo estado democrático que se quer construir. A questão social pode ser considerada o juízo ético da democracia, sem a sua resolução o público se evanece e a democracia vira uma ficção.

## **Esfera pública no Brasil**

Nosso enfoque é o de que a sociedade brasileira, em termos históricos e estruturais, vive de um modo singular as contradições entre o estatal e o privado, integrando e dissolvendo componentes tradicionais e modernos, nas quais a concepção republicana de público não atinge a sua maioria.

O público (no sentido de estatal) na história brasileira foi marcado, como inúmeros autores têm destacado, pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais.

Considerando as imensas desigualdades e injustiças sociais predominantes no país, questiona-se se é possível formatar uma esfera pública que assegure a ordem pública tendo por balizamento a garantia dos direitos básicos para todos. Acredita-se que sim, considerando-se as transformações societárias observadas nas últimas décadas.

*Na sociedade em geral*, pela confirmação e concretização da nova cidadania assegurada na Carta Constitucional de 1988. *Na sociedade política*, pelas propostas de reforma do Estado, reforma política e refundação da Federação que, contudo, vêm enfrentando enormes resistências e sendo adiadas ou limitadas ao extremo. E principalmente pela mudança profunda da função do fundo público na regulação econômica, que Oliveira (1990) chama de “regulação truncada”. *Na sociedade civil*, pela criação de espaços públicos ampliados (como no orçamento participativo), nos múltiplos fóruns sobre os mais diversos temas (habitação, saúde, direitos humanos, meio ambiente etc.), nos distintos movimentos sociais pela constituição de novos sujeitos sociais e implementação de novas formas de gestão pública abertas à participação popular, e de novas formas de negociação deles com os governos, colocando na agenda política demandas, reivindicações, distribuição de recursos, responsabilidades dos atores envolvidos. Nas relações de trabalho, com a criação das Câmaras Setoriais. No campo empresarial, com o fortalecimento do chamado Terceiro Setor.

Na busca de caminhos, alguns dos quais já indicados, podem ser apontados alguns dos desafios a serem enfrentados no movimento de construção e consolidação da esfera pública no Brasil.

- A democratização simultânea da Sociedade Civil e do Estado. O que passa pela consolidação da democracia representativa, na sua dimensão político-institucional, mas que deve avançar para formas de democracia direta e semi-direta, e progressivamente atingir patamares superiores da democracia econômica e social. Se é necessário desmistificar a posição de que tudo

deriva do Estado, é preciso também vencer a *satanização* do Estado, dando-lhe a primazia nas tarefas urgentes de um desenvolvimento humano e sustentável.

- O equacionamento da questão social, entendida como a superação das desigualdades e injustiças. O que significa a resolução de questões originadas por problemas sócio-econômicos (desemprego, subemprego, economia informal, pobreza etc.), por problemas sócio-políticos (apatia, corrupção clientelismo, autoritarismo, participação etc.) e por problemas sócio-culturais (analfabetismo, diversidade cultural, respeito à diferença, etnias, gênero etc.).
- O fortalecimento de fóruns ampliados de participação social, como os Conselhos, em todos os níveis de atuação, sob formas de organização, representação e funcionamento que assegurem a sua democratização e uma sólida repartição de poder nas ações decisórias.

### **Estado e esfera pública no Brasil-desafios à gestão pública democrática**

Diferentes abordagens comprovam os descompassos e desajustes que incidem nas relações entre a administração pública, a organização política e a sociedade nacional, desde a formação do Estado brasileiro. Neste sentido, a gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como, a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses da sociedade basicamente foram permeadas por duas orientações –uma racional-legal e outra patrimonialista–, e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações entre a administração direta e indireta.

Uma das características básicas do Estado brasileiro é a ausência de um efetivo controle social da tecnocracia toda poderosa e auto-suficiente que distancia, quando não ignora, a dinâmica política. De certo modo, esta situação faz distanciar o Estado da sociedade e sancionar, cada vez mais, a prevalência do Executivo dos demais poderes da República. Fenômeno que permeia não só a esfera federal mas as instâncias dos Estados subnacionais (estadual e municipal).

Nos anos 90, surge um novo surto de reformismo quantitativo. Cada vez mais, contudo, setores importantes da sociedade política e da sociedade civil tomam consciência da necessidade de que a gestão pública deve atingir, concomitantemente, a sociedade, o Estado e a política. Ademais da reforma dos aparelhos do Estado, em andamento, da reforma política que é mantida em banho-maria, faz-se necessária a reforma do pacto federativo “de modo a reduzir o conflito regional, dar acabamento à descentralização esboçada pela

Constituição de 1988 e devolver ao Executivo federal o papel de gestor não-burocrático de programas e políticas, encarregado de planejar, implementar, acompanhar e avaliar o desempenho dos diversos entes públicos” (Mare, Plano Diretor: 21).

Pode-se afirmar que uma reforma do Estado e uma reforma da administração são indissociáveis, e que elas requerem uma profunda revisão da racionalidade imperante, das funções e práticas estatais, das instituições políticas, de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, e de uma nova ética pública.

Numa conjuntura em que o mote dominante é o da desconstrução do Estado, o desafio está na reconstrução do Estado pela qual ele seja posto como eixo estruturante do processo democratizador, que tenha por norte o social e o público.

A gestão pública se concretiza tanto por parte dos governos subnacionais que para isso necessitam aperfeiçoar a sua gestão estratégica (compreendendo a capacidade de governo, a governança e a governabilidade, nos termos de Carlos Matus), objetivando atingir patamares crescentes de publicização segundo os parâmetros aqui delineados, quanto nas novas formas de parceria de gestão política (Offe, 1992). O modelo de análise empregado por Offe é o de uma teoria da ação coletiva na qual a dinâmica das estruturas de poder e dada pela organização dos interesses do capital e do trabalho.

Para o caso brasileiro, no âmbito dos governos nacional e subnacionais, a gestão pública exige uma democratização do Estado, um Estado para a sociedade civil o que significa um redesenho do Estado. “Não podemos, por exemplo, desconsiderar a face gerencial da crise atual. Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que algumas das dificuldades presentes podem ser enfrentadas com o que se costuma chamar de ‘tecnologias de gestão’, algo referido ao incremento de habilidades e conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do aparato público. Mas o problema do Estado tem também uma face mais propriamente referida às suas estruturas, ao padrão organizacional e à cultura que tipifica suas instituições (...) Há ainda, uma dimensão constitucional (...) que se traduz em revisão ou reforma da Constituição. E há, enfim, uma face imediatamente política, vinculada às capacidades sociais, às filosofias e aos estilos de governo, às relações Estado/sociedade, aos valores públicos e democráticos, ao sentido da política e de suas instituições, dentre as quais o Estado” (Nogueira, 1999).

No âmbito da gestão política com parcerias entre governos e setores da sociedade civil, ela requer a democratização da sociedade civil que assuma responsabilidades de caráter público. Para indicar experiências nesse campo, o orçamento participativo tem gerado contribuições democráticas de dupla mão, trazendo alterações significativas quer nas ações estatais, quer nas ações dos

setores sociais envolvidos (Pontual, 2000). Outra experiência de especial importância tem sido a dos Conselhos representativos (tutelares e de outra natureza) que abarcam um amplo leque de atividades (Raichelis, 1998). Um movimento crescente compõe o chamado Terceiro Setor, que atua em caráter supletivo buscando a dinamização de políticas públicas nas áreas de sua atuação, como por exemplo no espaço da escola pública (Fundações Cenpec, Orsa, Ayrton Senna, etc.), e algumas ONGs. Um segmento conhecido por suas implicações no debate sobre essa temática diz respeito às instituições de ensino particular que são denominadas de filantrópicas ou comunitárias, sem finalidades de lucro e que recebem recursos públicos.

No âmbito estrito da Sociedade Civil, surgem forças multiformes que agem no sentido do fortalecimento da mesma face o Estado ou face o Mercado, ou a ambos. Por um lado, elas criam espaços de publicização na busca de hegemonia entre si, em seus campos específicos de atuação e na opinião pública, por meio da criação de grupos de pressão para atingirem interesses setoriais (caso do Grupo Brasil, que será estudado nesta investigação) e de conseguir maior visibilidade nos meios de comunicação de massa. Por outro lado, constituem redes (de ONGs, associações profissionais, sindicatos e centrais de empresários e de trabalhadores, universidades etc.), com a intenção de alcançar uma maior integração social e regional entre as instituições envolvidas e de se capacitarem para influir nas políticas dos Estados nacionais e do Mercosul em especial.

### **O público não-estatal na proposta governamental federal**

É conveniente, neste ponto, trazer algumas reflexões sobre o processo de reforma do Estado brasileiro, na concepção exposta no Plano Diretor. Nele, há uma distinção entre a reforma do Estado, que engloba as várias áreas do governo e o conjunto da sociedade brasileira, e a reforma do aparelho do Estado voltada para a administração pública em sentido amplo. Pretende-se uma redefinição do papel do Estado que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Mare, Plano Diretor:17). Para abandonar as anteriores funções de execução assumidas pelo Estado brasileiro, objetiva-se transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Em consequência, generalizou-se o processo de privatização de empresas estatais. E busca-se uma descentralização de certas atividades – serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado– para um setor público não-estatal.

Partindo de uma análise de três modelos básicos de administração pública, que são sucessivos no tempo mas persistem interligados na prática, quais sejam a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática e a

administração pública gerencial, opta pelo último, considerado o mais moderno e que é caracterizado pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pela dinâmica de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial tem por referência a administração de empresas, da qual contudo se diferenciaria pela cobrança de impostos, pelo controle de políticos eleitos e pelo interesse público. Afirmando que o modelo burocrático tem qualidades válidas a serem mantidas mas que historicamente gerou defeitos graves, diz que “o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade (...) acrescentam-se os princípios de orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Mare, Plano Diretor: 34 e 24).

No Plano são distinguidos quatro setores, dentre os quais o “núcleo estratégico”, as “atividades exclusivas” seriam de competência própria do Estado, os “serviços não-exclusivos” (prestados por universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa) seriam de competência dividida em que o Estado atua simultaneamente com organizações privadas e as públicas não-estatais, e a “produção de bens e serviços para o mercado” que é área das empresas.

Uma novidade na proposta do governo está no destaque dado à propriedade pública não-estatal, “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Mare, Plano Diretor: 54), que seria a adequada para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado.

Vale constatar que no elenco dos órgãos estratégicos da reforma pretendida são citados a Câmara da Reforma e seu Comitê Executivo, a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e o da Fazenda, e apenas o *Conselho da Reforma do Estado* para a articulação com a Sociedade Civil, sendo este um órgão de natureza consultiva.

A apropriação da noção público não-estatal, como está incorporada no Plano Diretor, reduz consideravelmente o seu alcance e o conteúdo, se levarmos em conta outras elaborações de cientistas sociais. Nos termos explícitos do texto, sem ignorarmos que outros sentidos podem ser defendidos pelos seus autores em outros âmbitos, sustenta-se que os chamados serviços não-exclusivos devem ser transferidos “através de um programa de ‘publicização’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária” (Mare, Plano Diretor: 58).

Dentre os objetivos estabelecidos, a participação da sociedade dar-se-ia pelos seguintes meios: “Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social” (Mare, Plano Diretor: 58). Como se infere, a ênfase é dada nas organizações sociais e a participação societária se liga ao acompanhamento da dinâmica delas pela via dos conselhos de administração. Em seguida, ao tratar da parceria entre o Estado, a própria organização social e a sociedade a que serve, indica que essa sociedade poderá participar, minoritariamente, do financiamento pela compra de serviços e doações.

Pretende-se, ademais, que a participação da sociedade se dê na mudança da dimensão cultural administrativa no País, pela parceria e cooperação entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários. Outras medidas contemplam a profissionalização e a valorização do servidor público, estimulando ações de co-gestão, desenvolvimento de recursos humanos, e o melhor atendimento dos cidadãos e suas necessidades, atuando nas áreas de simplificação de obrigações de natureza burocrática, facilitando o sistema de recebimento de reclamações e sugestões, implementando um sistema de informação, buscando eliminar as filas.

Em nossa compreensão, a publicização se funda numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da Sociedade Civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, fora e dentro do Estado, que otimizem a participação de modo a que ela seja a mais representativa possível da sociedade em seu conjunto e de grupos específicos. Nestes últimos, destacam-se os Conselhos, que são resultantes de experiências já testadas positivamente em várias regiões do Brasil e se constituem em um de seus formatos inovadores.

### **Ampliação da esfera pública brasileira**

No caso brasileiro, em alguns governos sub-nacionais, estão em andamento uma multiplicidade de experiências que incorporam organizações da sociedade civil, como ONGs, movimentos populares, associações de moradores, sindicatos, entidades empresariais, universidades, entidades sociais, científicas e culturais, etc., em processos de produção e prestação de serviços e de gestão de políticas e programas, nas quais tem-se ensaiado diferentes modalidades de controle socializado sobre as ações públicas estatais.

Tem ganhado notoriedade, inclusive em âmbitos latino-americano e internacional, as experiências de orçamento participativo levadas a cabo

notadamente por administrações municipais, que expõem, em espaços públicos constituídos para tal fim, decisões sobre as prioridades orçamentárias a serem implementadas, possibilitando a constituição de uma pedagogia de participação cidadã.

Segundo Pontual (1999) e Kliksberg (1999: 23), cerca de 70 municípios brasileiros estão começando a realizar experiências de orçamento participativo inspiradas na proposta original de Porto Alegre iniciada em 1989.

“Los resultados han sido sorprendentes y han echado por tierra los vaticinios pesimistas augurados por algunos sectores, que veían como una heterodoxia inadmisibile la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto, a un proceso de participación popular” (Kliksberg, 1999: 24).

Pontual (1999: 114-116), mesmo reconhecendo enormes limites para a sua implantação e consolidação, elenca os aspectos positivos engendrados pelas experiências de orçamento participativo. Extraíndo deles aqueles que dizem respeito mais diretamente aos objetivos deste projeto, destacamos alguns aspectos da sua contribuição.

Para ele, a adoção do orçamento participativo por parte da administração pública possibilita: maior transparência administrativa e o abandono de práticas clientelistas; o fim da intermediação na aplicação dos recursos públicos; a alocação de recursos públicos passa a ser decidida a partir de critérios objetivos, públicos e impessoais, definidos pelos próprios participantes do processo; maior eficiência e eficácia na gestão pública, a partir de novas metodologias de administração e planejamento que proporcionam um maior controle dos recursos e da coisa pública e, também, um melhor aproveitamento de escassos recursos governamentais; ao introduzir maior racionalidade no planejamento da ação governamental, potencializa a governabilidade dos governos locais, através da agregação de novos agentes políticos na negociação da ação governamental; o incremento das exigências de accountability (responsabilização na prestação de contas), que passam a requerer das administrações públicas uma revisão dos seus parâmetros de governança; o exercício de uma cidadania ativa; a prática da democracia participativa, através da experimentação de novas formas de exercício da democracia direta e da re-oxigenação da democracia representativa.

No campo das relações de trabalho, as câmaras setoriais também poderiam ser lembradas como uma experiência significativa de tentativa de estabelecimento de novas formas de gestão pública favorecedoras da negociação e entendimento entre governo, empresários e trabalhadores, no âmbito da definição de políticas econômicas setoriais.

Ribeiro Guimarães afirma que seu caráter inovador está na orientação de um novo quadro de relações entre Estado, capital e trabalho. “As câmaras sinalizam

que é possível um novo modelo de gestão do Estado, baseado na negociação das políticas públicas (...) a troca da política sindical –do conflito para o confronto propositivo–, representada pelas câmaras, não significa uma guinada de direção, mas sim um avanço sobre a estratégia em vigor (...) a partir desta inovação, são possíveis alguns desdobramentos de grande importância. O mais evidente, neste momento, diz respeito à (re)definição das regras do tipo de desenvolvimento industrial e econômico, que passem pela redistribuição dos ganhos e pelo estabelecimento de perspectivas de médio e longo prazos. Dentro dessa possibilidade, o governo contará com um amplo mecanismo para implementar suas políticas, pois, como detentor da capacidade de fixar os parâmetros da política econômica (juros, câmbio etc.), pode negociar em cada uma das câmaras os investimentos, as competitividades e o emprego, assumindo e cobrando compromissos dos demais atores” (1994: 18-19).

No contexto da gestão pública das políticas sociais, outra modalidade de articulação entre estatal e privado na direção do público tem sido a experiência dos conselhos de gestão das políticas sociais, prática que vem se desenvolvendo especialmente no âmbito da política de seguridade social nas áreas da saúde e da assistência social, dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, conselhos de educação e outros como os de reforma urbana, política ambiental, etc. Muitos desses conselhos foram instituídos nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Esses conselhos que se organizam em diferentes setores, significam uma experiência em construção no que se refere a uma nova institucionalidade nas práticas de gestão pública que buscam articular a ação organizada e compartilhada de atores da sociedade civil e do Estado.

Outros atores importantes nesse campo são as organizações não governamentais. Caracterizadas como organizações privadas, formais, sem fins lucrativos, auto-governadas e com participação voluntária de membros, pelo menos do corpo diretor, elas atuam em inúmeras atividades: “mediações e assessorias nos campos educacional, político, técnico, legal, informacional e similares; articulações entre a sociedade civil e o Estado; apoio material, de serviços, de construção de conhecimento (pesquisa) e de solidariedade a causas humanitárias e de respeito ao meio ambiente; formação de redes entre experiências semelhantes, organizações e movimentos afins ou complementares; e outras atividades no campo da cidadania” (Scherer-Warren, 1994).

As ONGs se organizam em múltiplas redes, como as temáticas (a mais expressiva foi a da Eco/92 no Rio de Janeiro), de informações (as ligadas aos direitos humanos tiveram e têm um papel importante na América Latina), de reflexões. Estruturam-se, ainda, em fóruns e associações (no Brasil, temos a Associação Brasileira de ONGs –a ABONG).

Sob diferentes ângulos é possível reconhecer a importância dessas novas estratégias de gestão pública, o que não quer dizer que se desenvolvam sem dificuldades e ambigüidades.

A consideração de tais experiências e as possibilidades de extrapolação e multiplicação para outros campos da ação governamental, pode nos auxiliar a superar concepções polares, que ora enfatizam o pólo das virtualidades expressas pela sociedade civil, ora funcionam como *satanização* do Estado. No caso brasileiro, em que está em processo de efetivação um projeto de reforma do Estado que define o público como não-estatal, as exigências teóricas e políticas de ampliar e aprofundar essa discussão se tornam ainda mais prementes.

Em todas essas experiências, os temas relacionados ao controle social são objeto de problematização. Questões como visibilidade, publicidade e transparência das ações, dos recursos públicos e das decisões políticas, fidedignidade e difusão das informações, não apenas para os grupos diretamente envolvidos, constituição de novos sujeitos políticos, seu acesso à esfera pública por meio da legitimidade e representatividade da participação, ampliação e democratização dos fóruns de decisão política, instituição de uma “cultura pública” que supere o poder burocrático do Estado, o autoritarismo social e a “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, são alguns dos mais importantes temas que emergem quando se trata da construção da esfera pública.

Por outro lado, discutir a democratização das decisões políticas no âmbito da gestão pública sem considerar a economia e as relações de poder, significa permanecer no plano formal, despojando a democracia de conteúdo histórico. Sobretudo na América Latina, e em especial no Brasil, onde os níveis de desigualdade e de exclusão social se aprofundam, em um contexto legal-institucional que conta hoje com amplo dispositivo de normas legais que definem mecanismos de participação e controle social.

Um tema central no movimento de democratização diz respeito, portanto, à questão social, entendida de forma ampla na sua relação com os processos de produção e reprodução social responsáveis pelas desigualdades, subordinações e exclusões entre nações, regiões, classes, etnias, gênero.

Portanto, as possibilidades de publicização dos processos de integração regional remetem aos problemas de integração social existentes no interior de cada país. Uma hipótese que pode ser aventada é a que sem avanços sólidos nos processos de inclusão social surgirão instabilidades na dinâmica de construção democrática, como já é possível constatar observando a situação política de alguns países do continente.

No caso dessa pesquisa, examinar o caráter das relações entre Estado e sociedade na condução de políticas de integração regional, sob a ótica da presença de atores da sociedade civil na definição da agenda política e nas

decisões estratégicas a ela concernentes, considerando o quadro complexo das questões levantadas, poderá contribuir para elucidar alguns dos desafios relativos à incorporação da dimensão internacional e latino-americana na gestão pública estratégica de governos sub-nacionais.

### **Perspectivas de uma esfera pública no Mercosul**

Neste ponto, pode-se estabelecer duas hipóteses que valem para a realidade mais ampla e para o estudo aqui pretendido. A primeira é a de que quanto maior for a esfera pública democrática em cada Estado membro, maior será a possibilidade de uma integração regional abrangente. Em outras palavras, se houver uma maior integração entre Estado e Sociedade Civil, nos termos anteriormente postos, a tendência será a de que as demandas dos povos envolvidos e dos agentes mais participantes propiciem o surgimento de mecanismos e de uma dinâmica mais democrática no Mercosul em seu conjunto, gerando um processo que vá além do mercado comum em curso para a constituição de parcerias efetivas e sólidas em outros campos.

Exemplos positivos nesse sentido podem ser encontrados na mobilização feita pelas centrais sindicais nacionais e mesmo regionais, reivindicando sua presença nos organismos constitutivos do Mercosul que, apesar de todas as dificuldades conhecidas, tiveram algum sucesso. Como também no caso da atuação de alguns partidos políticos que exigiram um maior comprometimento de seus governos na consolidação da integração almejada. Exemplos negativos têm sido o de certos setores empresariais no interior de seus países pressionando por maior protecionismo, bem como o de um nacionalismo estreito que defende que a população só compre produtos nacionais, ou que põe obstáculos à integração dos imigrantes o que tem gerado diversos conflitos.

A segunda hipótese é a de que quanto maior for o processo de publicização existente nas instituições e diretrizes do Mercosul, maior a possibilidade de avançar em conquistas públicas nos Estados membros. A hipótese sugere que na medida em que se fortaleçam as instâncias ora existentes e se possa progredir para instâncias supra-nacionais com poder de influenciar as decisões nacionais sobre determinados assuntos –como é o caso da União Européia–, esse processo poderá criar constrangimentos fortes que afetem a soberania nacional no sentido de uma maior democratização. O exemplo mais próximo e explícito aconteceu com o Paraguai, no momento em que os governos dos demais países coordenaram uma tomada de posição propondo eventuais represálias no caso de se instalar uma instabilidade política não democrática naquele país.

Discutir a democratização das decisões políticas no âmbito da esfera pública sem considerar a economia e as relações de poder, significa permanecer no plano

formal, despojando a democracia de conteúdo histórico. Sobretudo na América Latina, e em especial no Brasil, onde os níveis de desigualdade e de exclusão social se aprofundam, em um contexto legal-institucional que conta hoje com amplo dispositivo de normas legais que definem mecanismos de participação e controle social.

Determinadas iniciativas em curso na Região indicam que há um movimento crescente de discussão e de participação ativa de múltiplos setores sociais da sociedade civil, na construção da integração regional pretendida. Inicialmente, pode ser destacado o Movimento pela Integração dos povos do Cone Sul da América Latina, que reúne entidades sindicais, populares, de pesquisa e de assessoria. Mantendo uma posição crítica ao Mercosul, entendido apenas como mercado comercial, e buscando uma integração mais completa das sociedades envolvidas. No campo da democracia defendem que ela se faça do local e nacional para o subregional, compatibilizando mecanismos de participação popular com instituições representativas. Ademais, que haja uma democratização do Estado “submetendo-o ao monitoramento e controle da sociedade civil organizada” (Declaração de Porto Alegre, Arruda, 1992: 78-79).

Contando com a participação de representantes das centrais sindicais dos países componentes e lutando por consolidar alianças regionais e mesmo internacionais, iniciou-se em 1995 um processo de desenvolvimento de um Programa Comum de Formação para o Mercosul, otimizando a utilização da infraestrutura das centrais e socializando as experiências metodológicas e temáticas.

Nos congressos das centrais sindicais e reuniões importantes com referências diretas ao Mercosul, inúmeros pontos de fortalecimento da gestão pública são elaborados. Um instrumento sugestivo tem sido as Cartas das centrais aos presidentes dos países do Mercosul. Citando objetivos enunciados no Tratado de Assunção –“acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social”–, os signatários comentam que ele não está sendo cumprido na atual mecânica de funcionamento. Dentre as propostas apresentadas, afirma-se que “é necessário a elaboração de políticas sociais, de proteção e promoção de emprego e capacitação profissional”, bem como “tratamento dos problemas trabalhistas e sociais sob a ótica da solidariedade e fortalecimento dos atores sociais, estabelecendo âmbitos de participação e negociação de soluções de conflitos existentes”. O que implica na revisão das estruturas em funcionamento.

O setor empresarial tem se mobilizado e articulado para defender os interesses de brasileiros nos países vizinhos, como é o caso do “Grupo Brasil” (que será analisado por um dos subprojetos envolvidos nesta pesquisa), com atuação destacada na Argentina e iniciando no Peru.

Também no âmbito das profissões universitárias observa-se importante mobilização de algumas categorias profissionais que buscam articulações que

permitam a livre circulação de profissionais pelos países integrantes do Mercosul. Derivam daí demandas emergentes, relacionadas às necessidades de redimensionamento do mercado de trabalho e de criação de parâmetros mínimos comuns relacionados à formação e ao exercício profissional nesses países.

Esse processo também vem produzindo novas instâncias organizativas e declarações públicas dos compromissos assumidos. A título de exemplo, mencionamos o Comitê Mercosur de Organizaciones Profesionales de Trabajo Social o Servicio Social, que em 12/04/97 elaborou a “Declaración de La Plata: el Servicio Social em la consolidación del compromiso democratico en el Mercosur”, Nesse evento, que reuniu organizações profissionais do Brasil, Uruguai e Argentina, objetivou-se a ampliação do escopo meramente comercial presente na proposta de criação do Mercosul, pela introdução da discussão sobre uma alternativa para o desenvolvimento integral dos povos, com a participação da sociedade.

No âmbito cultural, se não há uma coordenação de políticas culturais, algumas iniciativas têm mostrado as potencialidades existentes para uma integração mais efetiva. O documento importante para a integração cultural do Mercosul é o Protocolo de Integração Cultural (Consejo Mercado Común 11/1996). O Protocolo reconhece que “a cultura constitui um elemento primordial dos processos de integração”, estabelece que “os estados-parte se comprometem a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais” (artigo 1), priorizando as “ações culturais que expressem as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países membros do Mercosul” (artigo 2). Uma iniciativa diz respeito ao aumento expressivo de cursos de língua espanhola no Brasil, e a recíproca é verdadeira para a língua portuguesa nos demais países (caso da Argentina), ainda que com menos vigor nos demais países. Na área artística, o intercâmbio de artistas de teatro, cinema, dança tem se intensificado. Na área do ensino superior, além da organização de várias frentes de colaboração mútua, com presença de professores e de estudantes nas instituições dos países membros, cursos interinstitucionais, muitas disciplinas procuram dar uma visão sobre a América Latina e o Mercosul e amplia-se a procura de livros publicados na língua materna. Ainda que não haja uma atenção maior às indústrias audiovisuais, existem iniciativas do tipo: tratamento aduaneiro especial para produtos culturais (Grupo Mercado Común 122/96); bolsas para jovens artistas; programa de intercâmbio de jovens escritores; mostras itinerantes de fotografia; edições co-financiadas de escritores relevantes do Bloco; estabelecimento da Casa do Mercosul Cultural em Colônia, Uruguai; iniciativas relacionadas com a preservação do patrimônio histórico comum.

Todas essas intervenções formuladas pela representação de setores sociais representativos para o fortalecimento institucional do Mercosul possuem um amplo desdobramento social e político, e buscam estimular a ampliação da esfera

pública no âmbito da cooperação e da integração regional. Representam, assim, propostas da sociedade civil que visam garantir uma dimensão social e uma perspectiva democrática à integração regional, apoiadas na criação de novos fóruns e organismos de gestão pública do Mercosul, abertos à participação da sociedade em suas decisões.

## Bibliografia

- Abrucio, Fernando Luiz & Valeriano Mendes Ferreira Costa 1998 *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro* (São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung) Pesquisas Nº 12.
- Arruda, Marcos et al 1992 *Mercosul ou a integração dos povos do Cone Sul?* (Rio de Janeiro: PACS/FASE/UFRJ) mimeo.
- Bobbio, Norberto 1987 *Estado, governo, sociedade-para uma teoria geral da Política* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Braga, Douglas Gerson 1998 *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública* (Rio de Janeiro: Fiocruz).
- Bresser Pereira, Luis Carlos & Núria Cunill Grau (orgs.) 1999 *O público não-estatal na reforma do Estado* (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas).
- Castells, Manuel 1998 “Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, en *Seminário Sociedade e a Reforma do Estado* (São Paulo: Mare) mimeo.
- Castells, Manuel 1999 *A Sociedade em Rede* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Castelo, Iara Regina et al (orgs.) 1997 *Fronteiras na América Latina: espaços em transformação* (Porto Alegre-RS: Ed. Universidade UFRGS/Fundação de Economia e Estatística).
- Clementi, Hebe (org.) 1996 *La dimensión cultural Del Mercosur* (Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires).
- Cunill Grau, Núria 1998 *Repensando o público através da sociedade-novas formas de gestão pública e representação social* (Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap).
- Diniz, Eli 1997 *Crise, Reforma do Estado e governabilidade* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Diniz, Eli 1999 “Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas”, in Melo Rico, E. & R. Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/Educ) 91-103.
- Dowbor, Ladislau 1999 “A gestão social em busca de paradigmas”, in Melo Rico, E. & R. Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).
- Fleury, Sônia 1994 *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* (Rio de Janeiro: Fiocruz).

- Galperin, Hernán 1998 *Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la EU y el MERCOSUR* (Brasilia: Unesco).
- Habermas, Jurgen 1984 *Mudança estrutural da esfera pública* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Kliksberg, Bernardo (org.) 1996 *El rediseño del Estado - una perspectiva internacional* (México: Fondo de Cultura Económica/ENAP).
- Kliksberg, Bernardo 1999 *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (Washington: INDES/BID) Agosto, mimeo.
- Lander, Edgardo 1999 “Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal”, in Bresser Pereira, L. C. & N. Cunill Grau (orgs.) *O público não-estatal na reforma do estado* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Mare, 1995 *Plano Diretor da Reforma do Estado* (Brasília, D.F.).
- Martins, José de Sousa 1994 *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta* (São Paulo: Hucitec).
- Nogueira, Marco Aurélio 1981 “A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado”, in VV. AA. *Desafios da gestão pública paulista* (São Paulo: Fundap) Cadernos Fundap.
- Nogueira, Marco Aurélio 1999 “Um Estado para a sociedade civil”, in Melo Rico, E. & R.
- Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).
- Offe, Claus 1992 *La gestión política* (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Oliveira, Francisco de 1990 “Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil”, in Laranjeira, Sônia (org.) *Classes e movimentos sociais na América Latina* (São Paulo: Hucitec).
- Pinto Lyra, Rubens (org.) 1996 *A nova esfera pública da cidadania* (João Pessoa: Editora Universitária/UFPB).
- Pontual, Pedro 2000 *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado* (São Paulo: PUC-SP) Tese de doutorado em Educação, História e Filosofia da Educação.
- Potyara Pereira, A. P. 1996 *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil* (Brasília: Thesaurus).

Raichelis, Raquel 1998 *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática* (São Paulo: Cortez).

Raichelis, Raquel e Luiz Eduardo W. Wanderley 1998 “Publicização, Conselhos e Reforma do Estado”, in *Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização* (São Paulo: FIA/FEA/USP).

Ribeiro Guimarães, Ivan Gonçalves 1994 “Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas”, in *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 8, N° 3, Jul.-Set.

Scherer-Warren, Ilse 1993 *Redes de movimentos sociais* (São Paulo: Loyola).

Scherer-Warren, Ilse 1994 “Organizações não-governamentais na América Latina-seu papel na construção civil”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 8, N° 3, Jul.-Set.

Sousa, Herbert de 1995 “Em nome do bem público”, in *Folha S. Paulo* (São Paulo) 28/06.

Sousa Santos, Boaventura 1998 “A reinvenção solidária e participativa do Estado”, in *Seminário internacional Sociedade e a Reforma do Estado* (São Paulo: Mare) mimeo.

Vigevani, Tullo e João Paulo Veiga 1991 “Mercosul e os interesses políticos e sociais”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 5, N° 3, Jul.-Set.

Wanderley, Luiz Eduardo W. 1996 “Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 10, N° 4, Out.-Dez.

Wanderley, Luiz Eduardo W. 1999 “Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o Mercado”, in: Melo Rico, Elizabeth e Raquel Raichelis (orgs.) *Gestão social-uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).



---

## *Democracia e atores políticos no Mercosul*

← Tullo Vigevani\*, Karina Pasquariello Mariano\*\*  
e Marcelo Fernandes de Oliveira\*\*\*

### **Introdução**

**D**e acordo com inúmeros autores, haveria motivações diversas para a cooperação internacional e, portanto, também para a integração regional. Em estudo clássico, Aron (1962) sugere algumas formas pelas quais iriam construindo-se as relações entre os Estados, haveria diferentes níveis de cooperação, entre os quais, alianças provisórias e coalizões permanentes, muitas vezes determinadas pelas condições geográficas.

Nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, as relações entre Estados traduziram-se, em diferentes ocasiões, na concepção de alianças de duas frentes. Podemos lembrar que até o fim da Guerra Fria, portanto até 1990 aproximadamente, tiveram peso questões vinculadas à distribuição de forças e à questão da manutenção dos equilíbrios, globais ou regionais. Sem quereremos reconstruir a história das relações entre a Argentina e o Brasil no século XIX e na maior parte do século XX, cabe recordar que estes temas interessaram também a estes dois países. Sendo temas relevantes na América do Sul e na Bacia do Prata em particular.

É ainda Aron a assinalar que “o comportamento externo dos Estados não é ordenado exclusivamente pela relação de forças: as idéias e os sentimentos influenciam as decisões dos atores internacionais” (Aron, 1962: 125), por sinal, tema intensamente discutido pelos construtivistas contemporâneos (Wendt, 1994;

---

\* Professor da UNESPe pesquisador do CEDEC.

\*\* Doutoranda da UNICAMPe pesquisadora do CEDEC.

\*\*\*Mestrando da UNESPe pesquisador do CEDEC.

Adler, 1997; Checkel, 1998). O que queremos dizer é que a questão do caráter do regime e das instituições políticas, muito atual no final do século XX e início do XXI, é um tema que não passou em absoluto desapercibido nas décadas passadas como sendo relevante para as relações internacionais, particularmente para a cooperação.

Neste sentido, a distinção entre sistemas homogêneos e heterogêneos, desenvolvida por Aron (1962), pode ser bastante elucidativa. Sistemas homogêneos seriam aqueles que reúnem Estados do mesmo tipo, enquanto os heterogêneos congregariam Estados organizados segundo princípios diferentes. Podemos dizer que no caso dos países que integram o Mercosul –Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai– e seus associados por meio de áreas de livre comércio, Bolívia e Chile, um dos elementos importantes que impulsionou o processo de integração entre Argentina e Brasil em meados da década de oitenta, foi exatamente a percepção de que valores comuns estavam se consolidando nas respectivas sociedades, em particular o valor democracia. Portanto, pode-se ter como ponto de partida para a discussão do tema da democracia e dos atores políticos no Mercosul, o reconhecimento que algumas das condições necessárias, ainda que não suficientes para a integração, estão presentes.

No caso do Mercosul, é importante ressaltar que a questão democrática foi colocada desde o início como uma condição fundamental para a integração na região. Os governos mostraram-se sempre preocupados em assegurar legitimidade às negociações realizadas no interior desse processo e, para tal, buscaram incorporar ao longo do tempo diferentes representantes da sociedade. De fato, a preocupação com o caráter democrático dos países participantes do Mercosul está tornando-se um tema cada vez mais importante dentro da própria integração regional, basicamente porque, à medida que esta se aprofunda, os impactos na sociedade tornam-se mais visíveis e provocam a mobilização dos interesses nela presentes.

Se o processo de integração não sofrer graves interrupções, mas pelo contrário se aprofundar, originará novas demandas e novas necessidades de aprimoramento dos canais de pressão presentes na sociedade, inclusive visando a criação de novos mecanismos de intervenção ou de influência.

Desde o início, em 1991, houve espaço para a participação dos Poderes Legislativos por meio da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. No caso brasileiro em particular, que pode ser em princípio generalizado para os demais países, nem sempre esse espaço institucional para a intervenção resultou numa influência real no andamento da integração e na representação efetiva dos interesses políticos e sociais.

Acreditamos que a médio e longo prazo essas pressões e esses interesses estarão suficientemente organizados, a ponto de se tornarem elementos

intervenientes na determinação das características que o Mercosul poderá adquirir. Hoje, depois de quase dez anos de existência do bloco regional, sua evolução ainda está bastante controlada e definida pelos órgãos governamentais responsáveis pelo seu funcionamento: no caso brasileiro, especialmente os ministérios das Relações Exteriores e da área econômica.

Este texto discute algumas questões que são objeto de análise no quadro de uma pesquisa em desenvolvimento no Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea): “Mercosul: a emergência de uma nova sociedade”. O ponto de partida nessa análise é que o processo de integração tenderá a se aprofundar em questões que vão além dos aspectos comerciais, exigindo maior participação dos atores políticos. Além disso, os avanços alcançados até o momento tenderão a afetar de modo crescente o cotidiano das populações envolvidas, criando condições mais propícias para um maior interesse e mobilização em torno da questão da integração regional. A direção desse processo – aprofundamento, estagnação ou crise – não está previamente determinada, como veremos a seguir.

Nesta perspectiva, há a possibilidade de que: sendo o Mercosul incorporado ao dia-a-dia da sociedade, surja a tendência para ser incorporado como um tema importante na agenda de negociação dos partidos políticos, tornando-se inclusive um assunto catalisador de atenção e até mesmo de votos, polarizando políticos e eleitores tanto a favor quanto contra essa integração.

Tendo em vista essas referências, nosso objetivo neste texto será analisar a interseção do processo de integração do Mercosul com os interesses políticos existentes, verificando em que medida este mesmo processo passa a integrar a pauta dos interesses político-partidários nacionais. Trataremos os temas democracia e atores políticos em suas relações, considerando quatro aspectos: a) a evolução formal do tema da democracia no processo de constituição e desenvolvimento do Mercosul; b) as razões estruturais da adesão do grupo regional ao valor democracia; c) a participação dos partidos políticos e dos órgãos que expressam a democracia representativa no bloco, particularmente a Comissão Parlamentar Conjunta, analisando seu papel e a sua atuação; d) por meio de um estudo de caso, o do açúcar, verificaremos formas concretas de mobilização de atores políticos em suas conexões com a sociedade.

## **Democracia nos tratados constitutivos**

Um tema relevante para compreender os problemas com que vem se defrontando o Mercosul nos últimos anos tem a ver exatamente com o entendimento do termo democracia e com o nível de entendimento comum existente a respeito dos valores chamados universais. Os formuladores iniciais da integração entre Argentina e Brasil, na metade dos anos oitenta, durante os

governos Alfonsín e Sarney, acreditavam que a redemocratização dos dois países seria uma alavanca que viabilizaria o consenso social necessário para fortalecer a capacidade de negociação internacional desses países. Ao mesmo tempo, uma aliança entre eles seria um fator importante para esse mesmo objetivo. Em outros termos, a democracia e o surgimento, pela primeira vez nesta região, de formas importantes de cooperação entre os dois países fortaleceriam os fatores de proteção frente aos riscos que já se vislumbravam com a nova fase da economia internacional: Leis de Comércio dos Estados Unidos de 1984 e de 1988, Rodada Uruguai do GATT a partir de 1986 e globalização dos sistemas produtivos.

Tratava-se de compreender as modificações em curso no plano internacional, sabendo que o desenvolvimentismo proposto pela CEPAL, hegemônico em parte importante da América Latina nos anos cinquenta e sessenta, não seria mais possível e que estratégias relativamente autárquicas não seriam mais toleradas. Ao mesmo tempo, o alargamento do espaço econômico, passando de nível nacional para regional, permitiria aumentar as economias de escala, ganhar competitividade e, conseqüentemente, adequar-se aos novos tempos.

A questão democrática constituía-se em tema importante da integração, ainda que não tenha sido explicitamente considerada no Tratado de Assunção, que constitui o Mercosul. De fato, nesse Tratado, assinado em 26 de março de 1991, pelos presidentes da Argentina, Menem, do Brasil, Collor de Mello, do Paraguai, Rodríguez, e do Uruguai, Lacalle, os temas tratados são aqueles relativos à constituição de um mercado comum, especificamente voltado para os temas econômicos: bens, serviços, fatores produtivos, tarifa externa comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Não cabe dúvida, porém, que a questão da democracia está na base do acordo regional, tanto é assim que o Paraguai só foi incorporado às negociações depois do fim da era Stroessner. A questão democrática estaria colocada como implícita, ainda que não formalizada explicitamente.

Como analisado em outras ocasiões, as razões históricas da aproximação são remotas, e pode-se considerar que seu ponto de partida distante foi o acordo assinado em outubro de 1979 pelos governos militares de Videla, na Argentina, e de Figueiredo, no Brasil, em conseqüência das negociações tripartites para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, que resultou na construção das usinas de Corpus (entre Argentina e Paraguai) e de Itaipu (entre Brasil e Paraguai). Como dissemos, as negociações iniciadas em seguida, a partir de 1985, entre Alfonsín e Sarney, visavam o fortalecimento das economias nacionais. Alcançar progresso técnico e econômico num entorno de consolidação democrática, aparentemente, passou a ser a finalidade dos governos destes países, assim como o já citado aumento de suas capacidades competitivas no mercado mundial (Peña, 1992).

Um fator relevante para acentuar a disposição à cooperação no Cone Sul é a passagem de uma situação de competição não cooperativa, cujas origens podem

---

ser encontradas no século XIX, mas que permaneceram ao longo da maior parte do século XX, para uma situação em que parte das elites dirigentes dos dois países passou a perceber as vantagens que poderiam advir de políticas de integração regional. Em 30 de novembro de 1985 foi assinada, já dentro desta perspectiva, a Declaração de Iguazu, onde se enfatiza a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles. A dimensão econômica desse novo relacionamento político foi alcançada em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), o que levou à concretização de 24 protocolos.

Uma questão importante para a compreensão das atuais dificuldades existentes no Mercosul, é entender as motivações centrais dos dois países no processo de integração. O tema da inserção internacional preocupava os formuladores da política brasileira, em boa medida situados no Ministério das Relações Exteriores. Enquanto o tema da modernização e a possibilidade de contar com um mercado quase três vezes maior que o interno, eram objetivos dos formuladores da política argentina (Caputo e Sabato, 1991).

Neste contexto, os dois países assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Visando, num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços, assim como a convergência entre suas políticas macroeconômicas. Observe-se que este prazo foi radicalmente encurtado em seguida, mantendo-se o pressuposto de coordenação das políticas macroeconômicas, objetivo certamente não alcançado até o final dos anos noventa: outra das causas relevantes da crise vivida nos anos de 1999 e 2000.

Novidades importantes surgiram como conseqüência das eleições de 1989, na Argentina (novo presidente, Menem) e no Brasil (novo presidente, Collor de Mello). Os dois novos governos defendem de forma aberta as idéias liberais, particularmente o livre comércio e a liberalização econômica, passando a entender que a integração regional poderia servir de instrumento facilitador dessa perspectiva. Assim, em julho de 1990 assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como o prazo final para a constituição de um mercado comum entre os dois países, adiantando em cinco anos a constituição da União Aduaneira entre eles (Barbosa, 1991; Almeida, 1998), prevista apenas para 1998, pelo Tratado de novembro de 1988.

Nesta fase consolidou-se a adesão do Uruguai ao processo de integração na perspectiva da integração regional. O Uruguai já estava vinculado ao mesmo tempo à Argentina e ao Brasil, por meio de Acordos de Complementação Econômica no quadro da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração).

Em agosto de 1990, o Paraguai foi também convidado a participar das negociações que estavam prestes a levar à constituição de um bloco regional formal. A partir daí o processo para a criação do Mercosul acelerou-se, como discutimos acima.

A leitura dos documentos do Mercosul, a começar pelo Tratado de Assunção, mostra a clara preponderância dos temas econômicos. O preâmbulo do Tratado trata da questão político social apenas em seu último parágrafo, quando fala da “vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos...”. Além disso, há uma consideração no Tratado de Assunção que ganhou sentido político, tornando-se inclusive razão de contrastes entre Argentina e Brasil no final dos anos noventa, a que sinaliza o papel da “evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países” (Almeida, 1998: 95). Os vinte e quatro artigos dos seis capítulos, tratam todos de questões econômicas e comerciais, ou de problemas administrativos. O mesmo ocorre com os cinco anexos.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, que instituiu formalmente a União Alfandegária incompleta, encerrando o chamado período de transição para o mercado comum, em seus doze capítulos e cinquenta e três artigos, concentra-se do mesmo modo em questões organizativas e econômicas. É verdade que neste Tratado atribuiu-se ao Conselho do Mercado Comum, composto pelos ministros das relações exteriores e da economia, contando com a presença semestral dos Presidentes dos Estados partes, a responsabilidade pela condução política do processo de integração. Porém, nas funções e nas atribuições do Conselho é certo que não surgem claramente responsabilidades no que tange à observância da democracia e de cláusulas democráticas.

O papel da Comissão Parlamentar Conjunta, que funciona desde 1991, de acordo com o Tratado de Assunção, não foi ampliado a partir de 1995, quando passou a constituir-se em órgão da estrutura institucional do Mercosul, ainda que com algumas novas funções. De acordo com o artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, limita-se a encaminhar, por intermédio do Grupo Mercado Comum, recomendações ao Conselho. Cabe assinalar, como veremos melhor adiante, que a Comissão Parlamentar voltou-se à discussão de suas possíveis contribuições à integração, tais como: acelerar processos internos relativos ao bloco, coadjuvar na harmonização de legislações, servir de órgão consultivo ao Conselho; mas não teve qualquer papel, ao menos do ponto de vista formal, no sentido de fortalecer o debate democrático sobre a integração, nem qualquer papel controlador da vigência de princípios democráticos nos quatro países.

O outro órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto, que pode ter o papel de condensador de interesses sociais e democráticos, é o Foro Consultivo

Econômico-Social, cuja função é o de dar voz aos representantes dos setores econômicos e sociais. No caso do Foro, além de seu caráter consultivo, limitado a emitir recomendações ao Grupo Mercado Comum, cabe assinalar a dificuldade de seu funcionamento e a imprecisão de suas funções.

Ainda assim, apesar dos problemas e das controvérsias para a definição da relação entre democracia e integração para o caso do Mercosul, não cabem dúvidas que o bloco regional serviu para reforçar valores democráticos, difundindo-os e, acreditamos, consolidando-os. Para discutir esta perspectiva, será necessário fazer referência ao debate universal sobre a democracia e o seu significado. Em seguida, veremos como estes valores influíram concretamente o debate e a evolução política do Mercosul.

### **Motivações da democracia na integração**

Para o fim de examinar a questão democrática, ou até mesmo a efetividade informal da cláusula democrática em relação ao Mercosul, cabe uma interrogação que se coloca para o sistema internacional em geral: a de saber se esse bloco regional deve ser considerado como uma associação de objetivos ou uma associação prática. Provavelmente, esta pergunta ganhará relevância nos próximos anos. Sua resposta sinalizará se este bloco regional, sobrevivendo a crises aparentemente conjunturais, ainda que profundas, se consolidará com base em interesses comuns às sociedades que o compõe ou se desagregará como proposta significativa, ainda que podendo sobreviver como acordo de liberalização comercial.

Até aqui, mesmo pelas manifestações autônomas de seus governos (questões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da proposta de integração à OTAN, da negociação da ALCA, da desvalorização da moeda, etc.), o Mercosul vem demonstrando que não pode ser encarado como uma associação de objetivos. A associação de objetivos, implica, de algum modo, e exagerando para indicar a direção, uma *weltanschauung* comum, ainda que parcial. Ao contrário, os valores da associação prática referem-se àqueles necessários às relações que não envolvem nenhum fim comum, mas indicam uma situação em que os Estados estão obrigados a conviver conjuntamente, provavelmente estimulados por necessidades reais, mas sem uma perspectiva comum forte (Nardin, 1987).

O mundo pós Guerra Fria esboça um debate que se situaria no campo da associação de objetivos: exatamente este debate coloca temas como o da democracia no centro das relações internacionais. Nardin afirma partilhar a “premissa de que são as práticas comuns e não os objetivos partilhados que oferecem as condições da associação internacional” (Nardin, 1987: 27). Desta forma, a adesão ao valor democracia seria um dos elementos de comprovação do

êxito ou não da integração regional. É o mesmo que dizer que a comprovação ou não do êxito da integração pode traduzir-se na verificação de que o processo de sua constituição consolida valores comuns, ou, ao contrário, apenas constitui uma associação prática de conveniência, ainda que sólida. Mesmo no segundo caso haveria objetivos compartilhados, mas não uma perspectiva comum forte.

O sistema internacional, desde Westphalia (1648), não teve normas comuns em sua estrutura conceitual básica. Ao menos foi assim até o fim do século XX. Um dos papéis dos blocos regionais seria o de introduzir normas comuns reciprocamente aceitas, com possibilidade política e jurídica de aplicação, até mesmo coercitiva. O importante para nós, na análise da questão democrática no Mercosul, é compreender o papel das normas e o fato de que elas, ainda que provenientes muitas vezes dos mais fortes, não excluem a possibilidade de servir também aos mais fracos. Experiências recentes no Mercosul estariam demonstrando a razoabilidade deste raciocínio: seria o caso das crises institucionais no Paraguai, dos primeiros semestres de 1996 e de 1999, ambas ligadas ao papel político das forças armadas, em particular do general Oviedo.

O Mercosul, como amplamente sabido, é um processo de integração regional que se apóia sobre o princípio da intergovernabilidade. Foi até hoje rejeitada a idéia de supranacionalidade, com maior ênfase de parte da Argentina e do Brasil. Bull (1995) defende a idéia de que o sistema interestatal tem permitido, ao longo da história, compatibilizar normas com anarquia, levando à prevalência de algumas normas comuns. O que queremos dizer é que, apesar da intergovernabilidade, de fato vêm se afirmando no bloco regional os princípios da democracia. A afirmação desses princípios não é espontânea e tem diretamente a ver com as modificações em curso no sistema internacional. A questão coloca-se tanto no plano da teoria, quanto no plano da prática.

Em abril de 1996, quando o general Oviedo ameaçou o presidente constitucional do Paraguai, Wasmosy, uma articulação, centrada ao redor dos embaixadores dos Estados Unidos (Service), do Brasil (Oliveira Dias) e da Argentina (Aquad) levou em pouco tempo à derrota da tentativa de quebra da legalidade institucional formal. As ameaças de isolamento político e econômico do Paraguai, inclusive o risco de congelamento de sua participação no Mercosul, estimularam um acordo que, substancialmente, garantiu a continuidade da legalidade constitucional (Mariano e Oliveira, 1999).

A tendência à consolidação universal do valor democracia tem diferentes razões. Desde logo, deve-se reconhecer que a matriz deste fenômeno tem estreita ligação com os valores que se tornaram hegemônicos nos últimos cinquenta anos, os de origem liberal-democrática. Ao lado das relações de poder, ou melhor, complementando as relações de poder, ganham relevância os temas ligados ao *softpower* (Nye, 1992), que têm a vantagem de absorver ao mesmo tempo a idéia de hegemonia e de eventualmente serem de efetivo interesse para os povos.

Passamos por um período no qual outras forças parecem atuar, não apenas os Estados, fortalecendo determinadas tendências, na maior parte dos casos exatamente aquelas ligadas aos interesses considerados universais. Há aumento do número de atores com papel internacional e há interesses tentando afirmar-se nesse cenário. Para Bonanate (1989), ao resultarem esses interesses em regimes internacionais, estes últimos passariam a ditar as regras de comportamento. Em outras palavras, uma interpretação radical seria a de que o comportamento político de cada Estado nacional e de cada sociedade passaria a estar menos ditado por lógicas nacionais e mais por valores universais, transferidos para a esfera dos blocos regionais e para dentro de cada Estado.

Na interpretação de setores relevantes do Estado brasileiro, a capacidade dos regimes internacionais de impor suas regras de funcionamento aos Estados e às sociedades está determinada pela existência de um concerto. O que nos parece significativo para a compreensão dos termos da introjeção do valor democracia no Mercosul, é que para aqueles setores, mas o mesmo pode ser dito para partes das elites de Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que em escalas heterogêneas, e mesmo do Chile e da Bolívia, o fato dos valores serem resultado de concerto e de hegemonia não implica em sua rejeição. Esses mesmos valores podem estar em sintonia com os do Brasil ou os de qualquer outro membro do Mercosul. Isso implica em atitudes ativas de sustentação dos regimes, mesmo quando garantidos por um consenso internacional que conta com o apoio explícito das potências (Fonseca Jr., 1999).

Assim, a coincidência de interesses entre o concerto e países como o Brasil, no que tange a alguns valores, evidenciaria a potencialidade positiva de regras crescentemente estáveis, inclusive no tocante às políticas regionais, em particular à do Mercosul. A adesão aos valores da democracia parece estar entre aqueles temas onde há coincidência de interesses, favorecendo a estabilidade do processo de integração.

Hurrell (1999), ao indagar as razões do *low profile* e do débil protagonismo brasileiro em temas conexos aos de *softpower*, sugere que isto poderia levar ao enfraquecimento da posição do país no sistema internacional, inclusive, acrescentamos nós, poderia criar dificuldades ao próprio processo de integração regional na medida em que outros países do Mercosul pareceriam aderir mais facilmente à lógica do concerto, debilitando a coesão regional. Sem dúvida, a indagação é válida. Mas a resposta é que para as mesmas elites – no caso brasileiro trata-se de sua parte majoritária –, de fato, alguns valores hegemônicos coincidem com os interesses do Brasil, embora outros não.

No Mercosul, a questão da adesão à democracia tornou-se um tema aparentemente homogêneo, existindo a este respeito alto grau de entendimento entre os governos e entre as partes mais decisivas das sociedades. O mesmo não pode ser dito em relação a outras questões, para as quais as posições dos países

centrais são interpretadas de forma diferente por cada um dos governos do Mercosul. Questões concretas dão consistência empírica a esta interpretação. Assim, paradoxalmente, uma certa homogeneidade nas posições dos países da região em relação à questão do julgamento de Pinochet pela Espanha e à sua extradição pelo Reino Unido, pode ser também interpretada como preocupação pela estabilidade democrática do Chile. Dissemos que pode ser também interpretada, visto que há outras explicações, particularmente as relativas às formas de valorização do conceito de soberania nacional.

No estudo do tema da democracia no Mercosul, deve-se ter em conta, como dissemos, que nesta etapa histórica, além dos atores estatais, têm crescente importância os atores não estatais. Pode-se afirmar que há um crescimento da preocupação da opinião pública e das organizações não-governamentais por esse tema. Correntes de opinião, movimentos organizados, meios de comunicação, constituem todas forças de pressão poderosas em favor não só da democracia, mas dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos das minorias, dos direitos sociais. É verdade que o sentido da pressão não está inteiramente desconectado dos interesses hegemônicos e de concerto. Mas, ao mesmo tempo, devemos considerar o fato, já citado, de que em muitos casos essas mesmas pressões coincidem com a vontade interna de largas camadas e classes sociais.

Em outras palavras, no plano regional repete-se um movimento de transição, de aparente caráter universal, pelo qual os temas historicamente funcionais à lógica da competição e da diferença – tradicionais nas relações Argentina-Brasil – passam a dar lugar a temas que solicitam formas de cooperação. Por exemplo, o fato do Subgrupo de Trabalho 10, do Grupo Mercado Comum, dedicado às questões trabalhistas e sociais, discutir a possibilidade de compatibilizar as legislações, apesar dos até aqui escassos resultados, fortalece a ação dos atores sociais. Isto é, estes atores passam a perceber no Mercosul um instrumento vantajoso para fortalecer sua capacidade de barganha nacional (Vigevani, 1998). Conclusão que, evidentemente, não é nova: os liberais intergovernamentalistas já haviam dado tratamento analítico a este desenvolvimento no início da década dos oitenta ao estudarem a Comunidade Econômica Européia. Atores passam a vislumbrar na cooperação regional um instrumento favorável aos seus interesses.

Uma última observação para a compreensão dos fundamentos das motivações democráticas do Mercosul, tem a ver com o debate sobre a chamada crise do Estado. Esta, aliada ao fenômeno genericamente chamado de globalização, estimula o papel crescente, do qual já falamos, dos atores não-governamentais. Estes incidem na definição das agendas nacionais, regionais e internacionais.

Todos os processos de integração regional têm tido que se demonstrar sensíveis aos anseios de participação e democráticos. Ainda que a União Européia seja a experiência mais desenvolvida, sabemos que a incidência de

pressões democráticas e participativas deram-se no Mercosul, no NAFTA e estão dando-se nos processos de negociação da ALCAe da área de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul. Aqui falamos de democracia em outro sentido, não o da representação política liberal, mas o da participação. O que é certo é que na última década, a capacidade de articulação da sociedade civil, de grupos de pressão, da opinião pública, ainda que muitas vezes entrelaçada a interesses do Estado, pôde incidir sobre a opinião de Estados poderosos.

No caso do Mercosul, fenômeno ainda em curso, por isso ainda não estudado sistematicamente, pode-se afirmar que a democracia pode jogar a favor da continuidade do processo de integração. Chamamos a atenção para o fato desta tendência não ser óbvia. Em geral, como alguns estudos o confirmam, a capacidade de mobilização dos grupos sociais afetados negativamente é maior que a capacidade de mobilização dos favorecidos. Em momentos de crise, a razoável intensidade de mobilização de setores sociais em favor da continuidade do processo de integração seria uma demonstração de que a democracia pesa favoravelmente à consolidação do bloco regional.

O momento de crise vivido em 1999 serviu para mostrar aos governos que existe uma base social ampla que entende que o Mercosul é uma realidade tangível, sendo o retrocesso considerado como negativo, ao menos para uma parte dos interesses nacionais e de classe. Algumas provas seriam as posições assumidas pelos candidatos à presidência da República Argentina nas eleições de outubro de 1999. Duhalde (justicialista) e De la Rúa (radical-FREPASO) provavelmente por motivações eleitorais, foram levados a declarar-se favoráveis ao aprofundamento do processo de integração. Posição assumida, em boa medida, também pelo governo do Brasil. Em outros termos – e esta parece uma conclusão relevante, ainda que a reconhecemos como otimista – estaria criando-se um círculo virtuoso entre o processo de integração e a consolidação da perspectiva democrática, tanto no que tange ao respeito das regras schumpeterianas (1979) de democracia, quanto no que tange à elevação das expectativas de participação, o que nos faz, em parte, lembrar a análise de Dahl (1985) sobre as formas de integração das grandes massas à democracia.

O debate que vem fortalecendo-se, ancorado numa determinada leitura da idéia de globalização, a respeito do conceito de esfera pública cosmopolita (Archibugi, Held e Kohler, 1998), pareceria parcialmente aplicável ao Mercosul. Isso porque a integração estimula o debate sobre a idéia que chamamos de associação de objetivos, em contraposição à de associação prática. O conceito de esfera pública cosmopolita, ainda que utilizado no plano regional apenas, implica formas de crescente homogeneidade no tocante a questões normativas, que comporiam a vontade coletiva dos Estados do bloco regional.

Por exemplo, o enfraquecimento ou a quebra da democracia num dos Estados-membros do bloco, estimularia o debate sobre a formalização da cláusula

democrática, já discutida pelos Chefes de Estado em sua reunião semestral de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro. Desta forma, pode-se imaginar que se algum dos Estados infringisse o jogo democrático, estaria autoexcluindo-se do Mercosul.

Ainda que não tenha sido escrito nada formalmente a esse respeito, o tema surge nas entrelinhas das declarações presidenciais, renovadas a cada fim de semestre. O que se deve ressaltar, no quadro do conceito de esfera pública cosmopolita, é que há hoje a sensação de parte dos atores políticos e sociais de peso, que o condicionamento democrático dos Estados está determinado por três parâmetros convergentes: a) os regimes internacionais hegemônicos, b) a evolução democrática, historicamente recente, dos quatro países; c) a esfera pública regional, que pesaria a favor da exclusão de um Estado não democrático. Portanto, haveria convergência entre diferentes fatores, entre os quais o da esfera pública, que fortaleceria a defesa de democracia.

Mais uma vez é sugestiva a experiência do Paraguai nos primeiros semestres de 1996 e de 1999. Os três parâmetros demonstraram-se efetivos no desenrolar das crises. Em termos de relações internacionais, os atores relevantes foram as embaixadas da Argentina, do Brasil, dos Estados Unidos e as dos governos da União Européia. Em junho de 1996, o presidente do Brasil, Cardoso, viajou a Assunção onde o objetivo principal foi “reiterar o interesse do Brasil e do Mercosul na preservação da institucionalidade democrática no Paraguai” (Mariano e Oliveira, 1999: 267).

Em 1998, quando em curso o processo eleitoral no Paraguai, os presidentes Menem e Cardoso emitiram em Davos, por ocasião de reunião do Foro Econômico Mundial, um comunicado em que ficou claro, mas não explícito, que a ruptura do processo democrático levaria à suspensão dos benefícios auferidos pelo Paraguai no quadro do Mercosul. Na crise do início de 1999, a intervenção dos países do Mercosul, assim como dos Estados Unidos e da União Européia, foi da maior importância, contribuindo novamente para evitar a ruptura institucional.

Finalmente, nesta busca de compreensão das razões da importância do tema democracia na integração, cabe destacar que a cooperação regional tem entre suas motivações a necessidade dos países-membros de reduzir o grau de incerteza de cada ator em relação ao comportamento dos demais, possibilitando ao longo do tempo a criação de múltiplas estruturas no interior das quais acordos mutuamente vantajosos possam ser negociados. Essas estruturas, por sua vez, influenciam os comportamentos adotados pelos Estados, que passaram a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos. Portanto, representam o reconhecimento e a aceitação de uma certa institucionalidade, mesmo nos casos de insistência na intergovernamentalidade do processo, tal como acontece no Mercosul. É claro

que a existência de um regime democrático, em si mesma, nada garante quanto à continuidade das regras. Porém, ao existir o respeito à Constituição, às leis e às instituições, cria-se um quadro de referência de maior estabilidade.

No Mercosul, a preocupação manifestada por atores importantes (Lampreia, 1999) no sentido de favorecer maiores graus de institucionalidade, como um tribunal arbitral permanente, surgida em momento de crise, como a vivida em 1999 e 2000, sugeriria a consolidação da tendência à maior coesão da integração e à ampliação das estruturas comunitárias. Exatamente as ações relativamente imprevisíveis, ou ao menos não concordadas –desvalorização do real em janeiro de 1999, cotas nas importações de calçados, têxteis e aço brasileiros de parte argentina em junho de 1999– são as que têm levado a crises. A sua desativação poderia resultar da criação de estruturas aptas a preveni-las ou a administrá-las. Ainda que situadas no plano administrativo, a tendência que fortalece a perspectiva dessa criação está vinculada à percepção, de parte dos atores políticos, que a integração é do interesse comum. O que importa assinalar na discussão do tema democracia, é que o fortalecimento dos instrumentos favorecedores da transparência nas relações entre os Estados, levaria também ao fortalecimento da integração.

Segundo Lafer, “a partir do momento em que os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil tomaram consciência de que o cultivo de ambigüidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, foi possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero” (1997: 253).

O Mercosul, ainda segundo o mesmo autor, seria a maneira de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai explicitarem que “têm em comum o interesse e o projeto de promover ao mundo sua condição de centros de uma sub-região estável e pacífica, que não ameaça a paz e a segurança internacionais; de pólos de um processo de integração dinâmico e aberto; e de parceiros, no plano dos valores, na construção de uma ordem internacional baseada na democracia e nos direitos humanos” (Lafer, 1997: 260). De acordo com esta perspectiva, a democracia faz parte do fenômeno da previsibilidade, inerente à integração, que tem desdobramentos no plano institucional, mas também no plano da compatibilidade dos valores políticos e morais.

## **A participação política no Mercosul**

Até aqui discutimos as formas de incorporação da idéia de democracia ao processo de constituição do Mercosul. O foco principal foi compreender como esse valor é considerado pelos Estados e como é absorvido nas relações

interestatais internas ao bloco. Nesta seção, o objetivo de discutir democracia e integração nos leva ao estudo dos mecanismos de controle democrático interno ao próprio bloco. Isto é, buscaremos compreender quais os instrumentos de exercício da democracia na construção do Mercosul e se os atores se manifestam e fazem valer seus interesses. Um aspecto relevante é, desta forma, a busca de compreensão de como se posicionam os partidos políticos e o papel da Comissão Parlamentar Conjunta, por serem os processos legislativos básicos do sistema democrático.

A constituição de um órgão vinculado ao poder legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. Isto pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração. De forma sintética, pode-se afirmar que desde a Declaração de Iguazu, de novembro de 1985, até o Tratado de Assunção, de março de 1991, passando pelo Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, a integração foi pensada sobretudo como sendo econômica, dando-se importância na operação do processo aos altos funcionários governamentais e aos empresários, considerados estes últimos como os agentes dinâmicos. Ao mesmo tempo, reconhece-se que um órgão de representação dos poderes legislativos nacionais ou mesmo um órgão representativo de toda a população –como é o Parlamento Europeu, eleito por voto direto– não teria capacidade de captação de todos os interesses, daí, no caso do Mercosul, a criação do Foro Consultivo Econômico-Social.

Desde o início do processo de integração, os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso. Isso pode ser explicado por duas razões principais: a) não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada, b) o processo de democratização nacional em curso na Argentina e no Brasil deu origem a demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos. A preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções.

É certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. Como analisa Schmitter (1998), a adesão dos partidos e dos políticos à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais.

A atuação dos atores em geral, e dos partidos políticos em particular, é condicionada pelos impactos provocados pela integração. Nossa análise parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e

aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Portanto, à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, aumentaria a sua importância na agenda política nacional e nas dos partidos políticos.

## **Os partidos políticos e a integração regional**

Os partidos políticos brasileiros parecem condicionados por essa lógica que podemos chamar de reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Assim, os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo.

Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a) a amplitude da agenda nacional; b) a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Tradicionalmente, os partidos políticos brasileiros consideram prioritários o que comumente chamam de grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o “pacto federativo”; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda, a política externa fica relegada a um segundo plano dentro do Congresso. Isto é possível porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. Este, mais que uma burocracia, é uma escola de pensamento e de formulação de estratégias de inserção internacional com ampla experiência e reflexão sobre a política externa brasileira. Apesar disso, como discute Soares de Lima (1994), e apesar da crença na continuidade e no consenso, houve mudanças significativas no posicionamento internacional do Brasil, proporcionadas pelas modificações das relações políticas internas.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos partidos políticos e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborada e coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. Porém, ao mesmo tempo, seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. À

medida que a integração se aprofunda, cada vez mais o Mercosul influencia o cotidiano das sociedades e exige posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, essa influência é proporcionalmente menor, mas não deixa de ter o seu peso.

Em geral, os partidos políticos brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios, não tendo posição firmemente estabelecida em relação às diferentes dimensões do processo de integração regional. Esta afirmação foi comprovada pela análise das posturas dos partidos políticos presentes na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, tanto na sua 50ª Legislatura do Parlamento brasileiro, 1994 a 1998, estava integrada por representantes dos maiores partidos nacionais (Tabela 1), quanto na 51ª. (Tabela 2).

Tabela 1

*Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1995-1998)*

<b>Partidos</b>	<b>Parlamentares</b>	<b>Função</b>	<b>UF</b>
<b>PMDB</b>	José Fogaça	Senador	RS
<b>PMDB</b>	Casildo Maldaner	Senador	PR
<b>PMDB</b>	Paulo Ritzel	Deputado	RS
<b>PMDB</b>	Valdir Colatto	Deputado	SC
<b>PFL</b>	Wilson Kleinubing	Senador	SC
<b>PFL</b>	Romero Jucá	Senador	RR
<b>PFL</b>	Paulo Bornhausen	Deputado	SC
<b>PFL</b>	Luciano Pizzato	Deputado	PR
<b>PPB</b>	Osmar Dias	Senador	PR
<b>PPB</b>	Espiridião Amin	Senador	SC
<b>PPB</b>	Júlio Redecker	Deputado	RS
<b>PPB</b>	Dilceu Sperafiro	Deputado	PR
<b>PSDB</b>	Lúdio Coelho	Senador	MS
<b>PSDB</b>	Franco Montoro	Deputado	SP
<b>PTB</b>	Emília Fernandes	Senadora	RS
<b>PT</b>	Miguel Rosseto	Deputado	RS

Fonte: Encarte da Comissão Parlamentar Conjunta, 1996: 3.

Tabela 2

*Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1999-2002)*

<b>Partidos</b>	<b>Parlamentares</b>	<b>Função</b>	<b>UF</b>
<b>PMDB</b>	José Fogaça	Senador	RS
<b>PMDB</b>	Casildo Maldaner	Senador	SC
<b>PMDB</b>	Roberto Requião	Senador	PR
<b>PMDB</b>	Confúcio Moura	Deputado	RR
<b>PMDB</b>	Germano Rigotto	Deputado	RS
<b>PFL</b>	Jorge Bornhausen	Senador	SC
<b>PFL</b>	Geraldo Althoff	Senador	SC
<b>PFL</b>	Ney Lopes	Deputado	RN
<b>PFL</b>	Santos Filho	Deputado	PR
<b>PSDB</b>	Álvaro Dias	Senador	PR
<b>PSDB</b>	Pedro Piva	Senador	SP
<b>PSDB</b>	Nelson Marchezan	Deputado	RS
<b>PSDB</b>	Feu Rosa	Deputado	ES
<b>PPB</b>	Júlio Redecker	Deputado	RS
<b>PTB</b>	Emília Fernandes	Senador	RS
<b>PT</b>	Luiz Mainardi	Deputado	RS

Fonte: Câmara dos Deputados, 2000; Senado Federal, 2000.

É interessante notar que a exceção de dois, todos os representantes eram dos estados das regiões Sul e Sudeste e/ou que fazem fronteira com os demais países do Mercosul; deve-se acrescentar o fato do representante de São Paulo, que devido à preponderância de seu estado na questão industrial e comercial, está fortemente interessado no assunto. Essa mesma distribuição repetiu-se na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul na 51ª Legislatura iniciada em 1999 e que vai até 2002 (Tabela 2).

Novamente verificamos que, com exceção de três, os legisladores são de estados geograficamente ligados ao Mercosul. Essa distribuição geográfica reflete provavelmente o maior interesse da opinião pública dos estados do sul em relação aos temas referentes à integração.

Analisamos os programas dos partidos presentes na seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul por serem os que maior peso

possuem no tema da integração. Pela leitura desses documentos, pode-se notar que nenhum incorporou a questão do Mercosul especificamente, abordando algumas vezes o tema da integração regional, porém de forma genérica.

O programa do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), aprovado em Convenção Nacional no dia 21 de maio de 1994 e ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24 de março de 1996, estabelece em seus princípios básicos que o partido pretende, no plano das relações internacionais, defender “intransigentemente, o interesse nacional, concebido como o interesse do povo brasileiro na preservação do território e da soberania nacional, no fortalecimento da autonomia cultural, da capacidade produtiva e comercial, e na defesa dos demais objetivos estratégicos do País” (PMDB, 1998: 4). Para o PMDB, a questão da integração regional e, por extensão do Mercosul, não está ligada à defesa do interesse nacional. A ênfase nos diversos âmbitos da nacionalidade brasileira (cultural, econômico, político, etc.) não é seguida de uma preocupação pela construção de um espaço regional compartilhado, no qual se buscaria conquistar melhores condições de sobrevivência para os povos da região.

Na visão do PMDB, o Estado nacional é predominante e possui exclusividade na determinação das relações internacionais, logo, a atuação do partido deve se orientar para a formulação e para a concretização do seu projeto nacional. Os processos de cooperação regional devem ser levados em conta na medida em que são complementares ao interesse nacional; portanto, a atuação do partido deve pautar-se na reafirmação das diferenças e dos interesses específicos: “O PMDB considera indispensável a ativa e energética presença do Brasil na ONU, no GATT, no FMI, no Banco Mundial e outras agências internacionais, no Parlamento Latino-Americano, no Mercosul, no Pacto Amazônico, no Pacto Andino e em outras organizações e instâncias de âmbito regional buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais. Mas estará permanentemente pronto a defrontar-se com as dificuldades que se anteponham ao seu projeto nacional” (PMDB, 1998: 22).

Assim, o PMDB antecipadamente declara a supremacia do projeto nacional sobre qualquer dificuldade na cooperação regional. Esse tipo de postura limitaria a capacidade de negociação e de acomodação dos interesses. Isto sugere que o Mercosul é considerado como mais uma forma estratégica de consolidação do projeto nacional brasileiro e não como um processo de integração regional voltado para a defesa dos interesses conjuntos dos países-membros frente ao cenário internacional. As teorias da cooperação internacional sugerem que a inserção do interesse nacional numa perspectiva regional é uma condição para o sucesso e o aprofundamento de processo de integração.

A razão para essa posição pode ser em parte devido à estrutura institucional do Mercosul, que concentra integralmente o poder decisório do processo na esfera dos Poderes Executivos. Assim, uma postura de autonomia ou de oposição ao

governo, poderia induzir à oposição ao próprio processo de integração regional. Por outro lado, a atuação dos partidos no plano nacional indica que suas próprias dinâmicas e formas de enraizamentos na sociedade contribuem para a formulação de sua política em relação ao Mercosul. O fato do PMDB estar mais voltado para o âmbito nacional, tendo em consideração muitas vezes objetivos táticos, dificulta a percepção da importância das relações externas, incorporadas pela sociedade de forma lenta, com exceção dos momentos de crises de grande porte.

O programa do PFL (Partido da Frente Liberal) não menciona o Mercosul ou a integração regional. O PFL possui uma visão pragmática, que influencia sua atuação em política exterior. Este programa é conciso, composto por normas de cunho ideológico, com princípios e interpretações político, econômico, social e cultural da realidade do país, sempre sob o que considera ser o ponto de vista liberal. Esses princípios formam o referencial teórico do partido, do qual os parlamentares retiram as orientações concretas para sua relação com o governo e com a sociedade. Assim, a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos.

O programa do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) também não menciona especificamente o Mercosul, delineando apenas diretrizes básicas em relação à política exterior brasileira. Assim, nas questões relacionadas à integração regional na América Latina, cabe à diplomacia operar para alcançar os objetivos de longo prazo do país:

“A política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do país. O Brasil deve continuar a marcar sua presença no cenário internacional pelo diálogo e por formas de relacionamento externo baseados na cooperação e na não-confrontação. Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira – soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial – deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como a integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial” (PSDB, 1998: 11).

A posição do PSDB, assim como a do PFL, diverge dos demais partidos políticos devido à sua situação de partidos situacionistas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o que em última instância significa serem co-responsáveis pelas negociações no Mercosul. Assim, os dois partidos acabaram acoplando-se com a posição do Estado brasileiro. Também neste caso, sugerimos que a explicação plausível para a ausência no programa do PSDB do tema Mercosul, deve-se ao fato desta questão não ser central na agenda de discussão nacional. Na medida em que o Mercosul não surge como tema importante na vida política e social, sobretudo não é tema com capacidade de polarização eleitoral, sua exclusão do programa partidário

tende a não trazer prejuízo. Em outros termos, parece que a integração não é objeto de disputa de poder.

O programa do PPB (Partido Progressista Brasileiro), “Diretrizes Organizacionais e Administrativas para o Estado”, no seu item 18 estabelece a posição do partido em relação à política externa brasileira. Segundo este partido, nesta área o país deve sustentar a defesa de uma política que:

- “- observe constante respeito à autodeterminação dos povos, e À solução pacífica dos conflitos; e,
- prestigie a ação da Organização das Nações Unidas – ONU – e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário, e defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais;
- evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional;
- promova crescente integração da América Latina nos planos político e econômico, visando ao fortalecimento dos pactos regionais e da comunidade continental;
- defenda maior participação dos países em desenvolvimento no benefício da riqueza e uma repartição mais equitativa do poder político e econômico mundial;
- garanta a proteção dos nossos recursos naturais, bem como a defesa dos preços de nossos produtos destinados à exportação, considerando-se o fortalecimento de nossa moeda e o intercâmbio comercial como fonte de divisas para o país” (PPB, 1996: 17).

O PPB delinea pontos gerais que devem fazer parte da agenda do Estado brasileiro no tocante à sua política externa. Como no restante dos programas partidários, a integração regional é apoiada genericamente pelo PPB, sem pronunciar-se sobre os temas polêmicos.

No Programa e Estatuto do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o capítulo VI, reservado às relações internacionais, afirma:

- “1. A autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a não-ingerência em assuntos internos de outros países, e a solução pacífica dos conflitos definem a postura do PTB nesse campo.
2. O PTB reconhece o estabelecimento de uma nova ordem mundial. E conclama o Brasil a usufruir seus possíveis benefícios.
3. O PTB apóia todos os movimentos destinados a promover o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares.

4. O PTB apóia a integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano.

5. O PTB sublinha a necessidade de ocupação ordenada das regiões de fronteiras e o aporte de recursos necessários para controle aéreo, malha viária e comunicações em geral, como forma de proteger a integridade do território nacional e desenvolver estas áreas” (PTB, 1996: 12).

Como nos programas mencionados anteriormente, o do PTB também não possui projeto específico referente ao Mercosul, limitando-se a uma agenda genérica favorável aos processos de integração regional na América Latina com vistas à formação de um mercado comum latino-americano.

O PT (Partido dos Trabalhadores) expõe sua posição sobre as relações internacionais da seguinte maneira: “Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visam criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade” (PT, 1998: 3).

Apesar de enfatizar a cooperação nas relações internacionais, nesse programa não há menção ao Mercosul. Porém, é preciso ter em conta que nesse partido o tema tem sido constante objeto de debates, levando a discussões internas sobre os impactos do Mercosul para os trabalhadores, assim como em suas diferentes instâncias passou a apoiar iniciativas ligadas a essa questão. É interessante apontar que os políticos do PT que demonstram forte interesse pelo Mercosul possuem a mesma distribuição geográfica de estado de origem das tabelas 1 e 2.

O debate interno resultou em documentos como a Carta de Curitiba (1993), as Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul e as Notas sobre o processo de Integração do Mercosul (1995). Além disso, a forte presença do PT no Foro de São Paulo (1997), que congrega partidos de esquerda e de centro-esquerda de toda a América Latina, o levou a tomar iniciativas políticas juntamente com outros partidos dos países integrantes do Mercosul. Vistas as características do PT o debate interno permanente, verificou-se dissociação entre o que os órgãos partidários decidem e a prática parlamentar. Dito de outro modo, ao mesmo tempo em que há discussão no plano interno sobre o Mercosul, no plano parlamentar observa-se uma relativa apatia sobre o tema, provavelmente atribuível às mesmas razões encontradas nos outros partidos, isto é, ao escasso rendimento eleitoral do tema.

Os partidos políticos, tanto os governistas como os de oposição, em geral demonstram pouco interesse pelo Mercosul ou tratam esse processo como algo

distante. No caso da oposição, há um discurso favorável em princípio à integração regional, porém crítico em relação a seu desenvolvimento atual na América Latina, posição que também tem sido a de parlamentares situacionistas, como a defendida pelo deputado André Franco Montoro (PSDB, São Paulo), que criticou alguns aspectos, porém elaborou um parecer favorável à ratificação do Protocolo de Ouro Preto em 1995.

Contudo, nos quase 10 anos de existência da Comissão Parlamentar Conjunta, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atuação tem sido justamente obter o empenho dos partidos políticos e seus parlamentares. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

O argumento weberiano pode ser útil para entendermos as razões dos partidos brasileiros em sua atuação no Mercosul. Para Weber (1974: 26), os partidos são ideológicos ou “competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto”. Em geral, segundo esse autor, os partidos combinam os dois modelos, portanto, o partido político é em qualquer caso uma forma de agrupamento entre indivíduos com a finalidade de conquistar o poder no interior de uma associação. Haveria maiores possibilidades de atuarem no Mercosul na medida em que nas estruturas institucionais deste permitissem espaços de poder a ser conquistados em benefício de seus membros. Outra possibilidade para uma atuação mais significativa seria o *weltanschauungspartei*, a perspectiva do partido ideológico, na expressão de Weber: os membros do partido lutariam para alcançar a concretização de ideais políticos explícitos. Também nesse caso, o papel das estruturas institucionais surge como importante, ainda que ligado a plataformas programáticas melhor definidas.

De acordo com nossa análise, enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no Poder Executivo, a tendência será dos partidos político se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo.

Desta maneira, podemos sugerir duas conclusões distintas no tocante à questão democrática no Mercosul. Por um lado, os valores democráticos – de acordo com as regras schumpeterianas (1979) tendem a se concretizar internamente em cada Estado-membro e, ao mesmo tempo, o Mercosul é um estímulo a esta mesma consolidação. Por outro lado, a centralização do processo decisório do Mercosul no Poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder.

Ao mesmo tempo, na medida em que seus interesses extrapolam as fronteiras nacionais, crescem as expectativas de participação por parte de alguns grupos econômicos e sociais no bloco regional. Quando não encontram no Foro Consultivo Econômico-Social terreno adequado, buscam outras formas de intervenção visando favorecer seus interesses. Esta tendência, no final da década de noventa, está criando sérios problemas para o bloco, dificultando o aprofundamento da integração; na última seção analisamos este fenômeno utilizando como exemplo o caso do açúcar, no qual grupos econômicos e sociais disputam para fazer prevalecer os seus interesses, extrapolando os mecanismos institucionais de representação criados pelo próprio Mercosul. Talvez essas estratégias particulares de pressão são favorecidas pela débil atuação dos partidos políticos no Mercosul, inclusive na Comissão Parlamentar Conjunta.

### **A comissão parlamentar conjunta**

A Declaração de Iguazu, assinada por Alfonsín e Sarney, em novembro de 1985 estabeleceu como princípio das relações Brasil-Argentina, a importância da participação de todos os setores da sociedade no processo de integração regional. No entanto, este item foi retirado da Ata para Integração Argentino-Brasileira que criou o PICE, em julho de 1986, mantendo-se apenas a referência ao empresariado como o elemento ativo da integração. Este fato estimulou o debate sobre o déficit democrático no processo de integração, favorecendo em seguida a necessidade de criação da Comissão Parlamentar Conjunta e mais tarde do subgrupo de Trabalho 11 (chamado 10, a partir de 1995), que se ocupa das questões trabalhistas e sociais. Ao longo do tempo, o espaço de intervenção da sociedade no próprio processo de integração ficou restrito, subordinando-se às necessidades das negociações interestatais. No texto da Ata para Integração Argentino-Brasileira, a referência ao empresariado como elemento ativo ou agente da integração não faz referência como este efetuará sua intervenção e nem a como se articularia com as agências estatais.

Se por um lado, a integração foi entendida pelos governos da Argentina e do Brasil como uma estratégia importante para a consolidação dos processos democráticos nacionais; por outro lado, a preocupação dos altos funcionários responsáveis pelas negociações e formuladores do processo de integração em garantir e consolidar a aproximação entre os dois países tornou-se um fator limitante para a participação da sociedade no Mercosul. Contudo, à medida que o processo de integração avançou e se aprofundou, o interesse genérico por participação tornou-se um pouco maior, principalmente no que se refere à participação parlamentar, o que pode ser explicado pelo crescente temor presente na sociedade e seus grupos organizados em relação aos efeitos da integração que de forma ainda difusa começavam a ser sentidos. Essa é uma regra geral dos

processos de integração: a mobilização política e social surge mais intensamente como consequência da percepção de riscos do que da percepção de vantagens. De fato, esse interesse genérico deu-se de modo heterogêneo, com distribuição muito diferente entre regiões e grupos sociais.

Paradoxalmente, enquanto as preocupações internas monopolizaram as atenções dos grupos organizados nacionais negligenciando as discussões sobre a cooperação regional, as dificuldades para sua participação levaram à desconfiança quanto à “democraticidade” do processo e a um certo desinteresse pela própria intervenção nas negociações. Percebe-se neste momento uma certa desvinculação do discurso preocupado com a democracia e a atuação prática, pois ao contrário do que se poderia esperar, os avanços no sentido de uma integração econômica serviram para desencorajar a participação dos grupos organizados da sociedade, a não ser nos casos de atuação em favor de interesses setoriais claramente delimitados. Portanto, a soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia com uma situação concreta de baixa intensidade participativa, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração.

A Comissão Parlamentar Conjunta da Integração foi criada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por Argentina e Brasil em novembro de 1988. Esta era composta por doze legisladores de cada país, designados para cumprir mandatos de dois anos pelos respectivos Congressos. Tinha caráter consultivo e sua função principal era examinar os resultados das negociações desenvolvidas pelos representantes dos governos, de forma a fazer as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos poderes legislativos para ratificação. A partir desse período, ficou sancionado o papel consultivo dos legisladores que integravam formalmente as instâncias da integração, cultura que se perpetuou na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul criada em 1991. Ressaltamos que esta herança não é suficiente para explicar a postura e a atuação parlamentar no Mercosul. Um elemento igualmente significativo é o próprio comportamento dos partidos políticos, em particular os brasileiros, em relação ao Mercosul, discutido na seção anterior, que acabou influenciando o funcionamento da Comissão.

Desde o seu início, 1991 e 1992, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul assumiu a postura de defensora da idéia de uma integração mais ampla voltada para o aumento do bem-estar das populações envolvidas e que ultrapassasse os limites de acordos meramente comerciais. Este modelo integracionista representaria uma extensão da democratização interna para a esfera da política externa, sendo um meio eficaz de garantir a transição do Mercosul de uma associação prática para uma associação de objetivos, segundo a formulação de Nardin (1987). Porém, enquanto a retórica da Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, sua ação restringiu-se

às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

Cabe lembrar que o capítulo VI do Tratado de Assunção estabelece que a função da Comissão é “facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum” (Almeida, 1998: 97). Permanecia o caráter consultivo da Comissão Parlamentar, não pertencendo à estrutura institucional do Mercosul e tendo como atividade principal facilitar a tramitação legislativa dos acordos e tratados. Esta indefinição manteve-se no Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, que no seu capítulo II, afirma ser função deste Grupo “estabelecer os vínculos necessários com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção” (Grupo Mercado Comum, 1992), sem definir de que forma isso deveria ser realizado.

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, a Comissão realizou algumas reuniões, formulou Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade, atendo-se mais às questões econômicas e comerciais, inclusive sobre problemas de infra-estrutura, geralmente buscando soluções para facilitar e aprofundar a integração tal como estava sendo conduzida pelo Poder Executivo, apesar das críticas que parte de alguns membros da Comissão fazem em suas declarações, ao analisarem o seu próprio papel. Segundo o Senador Dirceu Carneiro (PSDB, Santa Catarina), o Tratado de Assunção concentrou-se no aspecto mercantil, enquanto o Mercosul deveria ser pensado como um projeto mais ambicioso. Portanto, esse Tratado deveria ser considerado como algo preliminar, a ser complementado ao longo do tempo e pela atuação dos atores, que trariam para o âmbito da integração questões mais amplas (Carneiro, 1994).

Esse tipo de contribuição parlamentar não ocorreu. A pesquisa desenvolvida, revelou que nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, a Comissão Parlamentar Conjunta esteve preocupada com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. Desta forma, a ação desse órgão não representou uma inovação porque não introduziu de forma específica e eficiente novos temas dentro das negociações.

Devemos lembrar que um possível campo de atuação desta Comissão, sugerido pelo Senador Montoro (PMDB, São Paulo), seria levar para o âmbito da

integração as questões que refletissem as preocupações sociais criando canais de expressão das demandas presentes na sociedade, como a transparência das negociações ou a apresentação de propostas que contemplassem interesses regionais, setoriais e políticos. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares no momento de concretizar suas participações. Acabou fragilizado o papel da Comissão, restringindo-se a ser um órgão de encaminhamento da ratificação de decisões tomadas pelos governos.

Apesar disso, a Comissão Parlamentar Conjunta manteve sempre viva em suas discussões e pronunciamentos a preocupação com a defesa da democracia e suas instituições, assim como a questão do respeito aos direitos humanos. Isto pode ser visto em vários documentos, particularmente nos seus primeiros anos de funcionamento:

a) na Resolução nº 001/92, tomada na reunião de 13 a 15 de maio de 1992, que:

- condena a continuidade das violações de liberdade, de democracia e dos direitos humanos pelo Poder Executivo do Peru em seu país;
- envia nota de solidariedade ao povo peruano por meio de seu respectivo Congresso;
- reafirma a vigência plena da democracia como um meio possível de eliminar a pobreza, a injustiça social e a corrupção na América Latina.

b) na Recomendação nº 004/92, onde afirma considerar que o processo de integração que levou à criação do Mercosul foi consequência direta da democratização do continente e especialmente do Cone Sul, que segundo o Tratado de Assunção o processo de integração está intimamente ligado à democracia e que ante as agressões que o sistema constitucional vem sofrendo no continente Latino Americano, é preciso o fortalecimento das instituições jurídicas que nos regem. Para tal, a Comissão Parlamentar Conjunta recomenda aos governos do Mercosul a assinatura de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção no qual se estabeleça que a condição de membro do Mercosul está sujeita à vigência das instituições democráticas e ao cumprimento dos acordos de direitos humanos em seus respectivos territórios.

c) na Resolução nº 001/93, a Comissão Parlamentar Conjunta resolveu:

“(...) III. exortar os Governos dos Estados Partes do Mercosul a respeitar irrestritamente o sistema democrático e as suas instituições, com a firme convicção de que a ruptura da ordem democrática, em qualquer dos signatários do Tratado de Assunção, atentarà contra o processo de integração regional e continental;

IV. sustentar e apoiar, por todos os meios reconhecidos pelo direito internacional, os Governos nascidos da vontade popular”.

d) na Recomendação nº 004/93, reafirma “sua inquebrantável convicção de que a plena vigência do sistema democrático nos Estados Partes é condição imperativa para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, em conformidade com a Recomendação nº 004/92, adotada na cidade de Córdoba, na Argentina, em 22 de maio de 1992, e com a Resolução nº 001/93, adotada em Brasília, em 5 de março de 1993.” Nessa mesma Recomendação reafirma seu “compromisso de zelar pelos interesses das sociedades participantes do processo de integração, no exercício de sua precípua função de órgão representativo dos povos envolvidos”, recomendando aos Estados Partes do Tratado de Assunção:

- “ter como princípio fundamental em suas relações com terceiros Estados, o apoio exclusivo aos governos legitimados pela vontade popular;
- balizar-se pela mais alta consideração para com os direitos dos trabalhadores, assegurando-lhes justa participação no processo integracionista, bem como o pleno gozo dos benefícios dele decorrentes;
- adotar medidas eficazes e céleres, dentre as quais a constituição de um Fundo Comum de Compensação, destinadas à adequação ou reconversão dos setores sensíveis de cada uma das economias, nos termos da Recomendação nº 001/93 ... ;
- proceder tão logo quanto possível, à eliminação das barreiras não-tarifárias que entrem o livre fluxo do comércio intrazonal, consoante com a Recomendação nº 002/93, aprovada pela Subcomissão de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas;
- adotar medidas e procedimentos relativos à política para o setor de transportes do Mercosul, no que se refere à sua profissionalização, bem como aos controles nos postos fronteiriços, à documentação única, (...) e à regulamentação do transporte multimodal de cargas e passageiros. Reitera a necessidade de evitar a implementação de medidas unilaterais pelos Estados Partes, nos termos da Recomendação nº 003/93, aprovada pela Subcomissão de Transportes (...).”

Apesar de inúmeras Resoluções e Recomendações, pouco tem sido feito no sentido de ampliar a participação parlamentar dentro do processo de integração. A ênfase dada à importância da democratização do Mercosul não encontrou caminhos de efetiva implementação. Pouca atenção foi dada a questões de interesse para a sociedade em geral, como os temas de políticas trabalhista e ambiental, por exemplo. A Comissão fez algumas alusões sobre essas matérias sem aprofundar-se ou formular propostas mais acabadas.

Florêncio e Araújo (1997: 74) ao responderem à pergunta que colocam, de porquê o Mercosul não tem um Parlamento, afirmaram que isto se deve a que “seus órgãos decisórios não têm características supranacionais. Todas as decisões tomadas no âmbito do Mercosul são tomadas pelos governos nacionais, que estão sujeitos ao controle de seus respectivos Paramentos nacionais. Não há necessidade de um Parlamento comunitário porque não há executivo comunitário. Já a Comissão das Comunidades Europeias não é responsável frente aos Paramentos nacionais dos países membros. Se não houvesse Parlamento Europeu, a Comissão não estaria sujeita a nenhum controle externo”. Se verdadeira, mesmo considerando o discutido nos itens anteriores, não se pode deixar de observar que a institucionalização de formas de controle político sobre o processo de integração poderia ser em muito aperfeiçoada.

É certo que o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, incorporou a Comissão Parlamentar Conjunta à estrutura institucional do Mercosul. Na IV Reunião do Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais, realizada em Brasília nos dias 28 e 29 de setembro de 1994, a única referência à Comissão Parlamentar Conjunta surge no item C, das Recomendações sobre a Futura Estrutura Institucional do Mercosul, propondo que sejam “incorporadas à estrutura orgânica do Mercosul a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta. Considerando-se também a possibilidade de criação de um Foro Consultivo Econômico-Social”. Esta recomendação foi incorporada pelo Protocolo de Ouro Preto, que no seu capítulo 1, artigo 1, estabelece que Comissão Parlamentar Conjunta passa a ser órgão da estrutura institucional do Mercosul.

Ainda assim as funções da Comissão Parlamentar são semelhantes essencialmente às que haviam sido estabelecidas três anos antes pelo Tratado de Assunção. Devemos ressaltar que a incorporação dessas duas comissões, a Parlamentar e a de Comércio, à estrutura orgânica do Mercosul se deu de forma diferente. Enquanto a Comissão Parlamentar, apesar de seus esforços e trabalhos ao longo do período de transição, permaneceu como órgão consultivo, a recém criada Comissão de Comércio possui caráter decisório, tendo poder real no processo de tomada de decisões da integração.

Esta subordinação ao Poder Executivo provocou reações no Parlamento brasileiro. Essa função foi objeto de crítica de parte do relator do parecer da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Deputado Franco Montoro, o qual chamou a atenção para os riscos do arranjo institucional estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto: “os rumos da integração serão definidos exclusivamente pela negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos parlamentos ou das populações dos quatro países nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social, possuirão funções meramente consultivas” (Stuart, 1996). Contudo, seu parecer

como relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados recomendou sua aprovação.

Críticas mais contundentes vieram de alguns políticos da oposição ao governo. A deputada Sandra Starling (PT, Minas Gerais) (1995), reclamava funções análogas às do Parlamento Europeu, que, lembrava ela, exerce controle rigoroso sobre a Comissão, podendo inclusive, através de uma moção de censura, destituir todos os seus membros, além de aprovar o orçamento, etc... Em sua nota de rejeição ao Protocolo de Ouro Preto, justificou sua posição argumentando que essa escolha institucional “fere frontalmente o princípio constitucional da separação entre os Poderes, na medida em que subordina os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores”. Ainda de acordo com a deputada “(...) a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de acordo com o que consta no artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, pode apenas fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum (órgão político máximo do Mercosul, composto pelos Ministros da Economia e Relações Exteriores dos Estados Membros), através do Grupo Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul). Tais recomendações poderão ou não ser acatadas pelo conselho, uma vez que a Comissão Parlamentar Conjunta, ao contrário do Parlamento Europeu, não poderá exercer controle algum sobre as atividades do Conselho e do Grupo Mercado Comum” (Starling, 1995).

De todos os modos, a posição da Comissão Parlamentar na estrutura institucional do Mercosul foi aprovada pelos Congressos Nacionais. Praticamente nada mudou no tocante aos mecanismos de controle democrático do processo de integração regional. A nova situação surgida a partir de 1995 não mobilizou significativamente os parlamentares no sentido de aumentarem seu próprio papel dentro da estrutura decisória do Mercosul. Pode-se afirmar ter prevalecido uma certa resignação. A Comissão Parlamentar Conjunta incorporou ao seu novo Regimento Interno, aprovado em 3 de agosto de 1995 (Garcia Júnior, 1997) as mesmas determinações do artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto: formular recomendações e contribuir para a agilização das decisões dos órgãos com capacidade decisória –Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio.

A nova fase inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto tampouco alterou a cultura de atuação, pois os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995, sem uma pauta definida e objetivos claros. Na sua V Reunião, em agosto daquele ano, a Resolução nº 003/95 determina como atividade para a “Secretaria Administrativa estabelecer um cronograma e temário de trabalho para as Subcomissões a desenvolver nos próximos seis meses...” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1995). Nessa mesma reunião, os parlamentares estabeleceram três objetivos imediatos para a Comissão: “a instrumentalização do papel da

Comissão Parlamentar Conjunta na estrutura institucional do Mercosul (...); formas de melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul (...); “necessidade de identificar os temas prioritários que deverão ser tratados no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1995).

A análise desses objetivos indica descontinuidade com os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos por essa Comissão durante o período de transição, mas, além disso, indicam a ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse ação mais eficaz e fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul. Portanto, esse novo período não representou um aprofundamento nas relações devido ao desconhecimento sobre o processo e a falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua participação durante a fase de transição. Essa falta de informação muitas vezes se traduziu numa postura crítica e negativa em relação ao Mercosul, como a de alguns parlamentares pertencentes à própria CPC que também questionaram os acordos celebrados em Ouro Preto pelo Poder Executivo. Segundo o deputado federal Valdir Colatto (PMDB-SC) sua crítica refletiria a opinião de seu eleitorado que considerou ineficiente a atuação dos diplomatas brasileiros nas negociações do Mercosul ocorridas no período de transição (Tachinardi, 1995[a]). A indignação com o andamento do processo revelou uma certa desinformação sobre o que estava sendo discutido e negociado, assim como um alienamento do processo decisório, concentrado nos representantes do Poder Executivo brasileiro.

O descontentamento e a desconfiança em relação ao Mercosul poderiam ser estímulos para uma mobilização maior dos parlamentares visando à elaboração de uma agenda de atuação efetiva e voltada para a ampliação de sua participação nas negociações e no processo decisório enquanto representantes dos interesses presentes na sociedade. Ao invés disso, verificamos a ocorrência de uma continuidade na “cultura e prática” parlamentar do período de transição, marcada pela subordinação da ação legislativa à agenda do Poder Executivo e pela falta de proximidade dos partidos políticos, traduzindo-se numa ação conjunta centrada num discurso vago e no desinteresse do Congresso brasileiro pela formulação da política externa nacional, inclusive no referente ao Mercosul.

É importante considerarmos neste ponto a importância da Seção Brasileira da CPC no Congresso que é praticamente nula. Primeiro, devido ao seu posicionamento dentro do organograma institucional geral, onde a CPC não é considerada uma comissão parlamentar permanente e por isso suas atividades não entram na agenda oficial do Congresso. Além disso, ela está subordinada à Comissão de Relações Exteriores, funcionando como uma instância consultiva no tocante à integração regional.

Segundo o Deputado Federal José Machado (PT-SP) “na Câmara a temática do Mercosul é uma temática de pequena repercussão. Ela é discutida por uma

comissão específica, que tem muito pouco prestígio na Câmara e que não tem um desdobramento, um transbordamento melhor assim, para as demais comissões e até para o debate mais acirrado da Câmara (...) Eu fui líder durante um ano na bancada. Nunca, nunca, em nenhum momento qualquer assunto relativo ao Mercosul foi levado para minha apreciação. Seja por algum colega de partido, seja por outros partidos, seja através de documento, algum memorial, alguma correspondência, me consultando, pedindo minha opinião, algum encaminhamento. Não foi discutido no Colégio de Líderes, em nenhuma ocasião foi discutido o tema do Mercosul no Colégio de Líderes” (Machado, 1999).

Para alguns parlamentares essa controvérsia de atribuições entre os dois Poderes é consequência da ausência de um parlamento do Mercosul. Como até o momento não existe um âmbito com poder legislativo, pois as comissões só podem fazer recomendações sem vigor legal, esta situação acaba permitindo esse tipo de desvio. O momento para se tentar alterar isso teria sido durante a elaboração do Protocolo Ouro Preto, mas naquele momento os parlamentares pouco intervieram nas discussões do Grupo *Ad Hoc* sobre Institucionalização, que tratou dessa questão.

O relacionamento entre a CPC e o CMC é outro tema recorrente nas reuniões da primeira que sempre identifica como uma necessidade um aprimoramento no seu relacionamento com referido órgão decisório do Mercosul, que na prática significa um melhor diálogo com os representantes do Poder Executivo dos quatro países. O desconforto provocado por essa situação exige dos parlamentares a necessidade de propor alterações institucionais que possam minimizar essa marginalização. Porém, o discurso em sua defesa não foi acompanhado por ações efetivas nesse sentido.

Acreditamos que a constituição de um Parlamento no Mercosul seria uma forte fonte de debates sobre a integração e o fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para aqueles setores que normalmente não se interessam pelas relações internacionais e desconhecem o que vem ocorrendo no Mercosul.

Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Certamente existem resistências à criação de novas estruturas institucionais no Mercosul especialmente se estas puderem ocupar espaços importantes no processo decisório. Os representantes do Poder Executivo, principalmente os diplomatas, argumentam que a atual fase do Mercosul não comportaria a existência de um Parlamento, não havendo necessidade de constituí-lo.

Podemos dizer que o período pós-Ouro Preto foi inaugurado pelos representantes legislativos sem muitas novidades. As discussões durante as reuniões da CPC demonstraram que as preocupações dos parlamentares

permanecem centradas nas questões econômicas e institucionais, enquanto as questões sociais pouco foram abordadas, somente quando alguns temas ganharam espaço nas atenções nacionais, como no caso do emprego. É importante ressaltar que apesar dos membros da CPC não terem demonstrado nesse novo período uma atuação mais efetiva fundamentada numa agenda propositiva, em alguns momentos tentaram introduzir questões defendidas em seu discurso, como no caso da criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul.

Diante dessa proposta os governos representados na CMC mostraram claramente sua resistência a qualquer tipo de alteração no ordenamento institucional atual da integração, declarando que “o entendimento comum dos Estados-Partes do Tratado de Assunção é que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração. A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados-Partes e tem-se revelado capaz de dar respostas adequadas aos desafios impostos pelo processo de consolidação da União Aduaneira” (CMC, 1996).

Esta resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. Em todos os momentos que a sociedade participa das negociações do Mercosul por meio de seus representantes (parlamentares, sindicatos, etc.), o faz com caráter consultivo e sem ter acesso às decisões, sendo de certa forma marginalizada da definição dos rumos que a integração deva tomar. Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento por parte dos parlamentares a essa situação e que estes não se mobilizaram para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições.

Assim como ocorreu no tocante à atuação, houve também uma continuidade no discurso da CPC nesta nova fase, baseado na defesa da ampliação da integração com o aprofundamento das relações políticas, sociais e culturais sob a denominação de Mercosul Máximo. A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos, seria a institucionalização do mercado comum com estruturas institucionais amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opõe diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores do governo federal que sugerem o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Essa defesa do Mercosul Máximo foi acompanhada de uma iniciativa dos partidos políticos governantes da Argentina (Partido Justicialista - PJ) e do Brasil

(PSDB/PFL/PMDB) de criar uma agenda para integrar seus programas de ação. “A iniciativa, sem precedentes, para atuar com coordenação em nível de partidos políticos argentinos e brasileiros, deverá produzir uma mudança qualitativa na relação Brasil-Argentina, segundo analistas de política internacional, que adiantaram que o líder do Congresso argentino, Eduardo Menem, visitará Brasília em meados deste mês, à procura de apoio dos seus colegas brasileiros, para presidir a Interparlamentaria Mundial” (Piernes, 1997). Essa iniciativa pouco avançou. Podemos atribuir, em parte, o seu insucesso ao contexto interno argentino, especialmente o processo sucessório presidencial.

Além da aproximação entre os partidos políticos, o discurso referente ao Mercosul Máximo baseia-se em outros dois pontos: a maior participação nas negociações e na criação de um Parlamento do Mercosul. Apesar das ações não condizerem com esses objetivos, a retórica parlamentar está sempre insistindo em reafirmar a importância desses aspectos. “As iniciativas de integração na América Latina somente se caracterizarão como iniciativas democráticas, em sua essência, quando os parlamentos nacionais, através de suas representações político-partidárias, estiverem presentes em todas as etapas das negociações multilaterais e do processo legislativo. Os partidos políticos, por sua vez, serão os grandes canais de comunicação do Mercosul com a sociedade, visando o fortalecimento dos regimes democráticos e dos povos latino-americanos” (Bornhausen, 1997: 10).

O interessante em relação a esses posicionamentos é a interpretação de que essa ampliação da importância dos parlamentares no Mercosul deve fazer parte da estratégia política dos representantes do Executivo. “A grande (e única) alternativa da América Latina – patrocinada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino) – será a formação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN). O Brasil apóia a idéia. Mas transformar esse sonho em realidade seria mais rápido com a determinação e liderança continental do presidente Fernando Henrique Cardoso” (Lopes, 1997: 4). Apesar da posição dos governos ser contrária a essas pretensões.

A situação é mais problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a ampliação da intervenção parlamentar. Por um lado, a Comissão Parlamentar Conjunta (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (Almeida, 1998). Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial; pois, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Nesse sentido, o senador Lúdio Coelho defende que a seção brasileira da CPC tem por tarefa “fortalecer a sua posição no âmbito do Congresso Nacional, tornando-se um pólo catalisador de iniciativas que visem conscientizar os

membros do Parlamento quanto à importância de que se reveste a política externa na era da globalização”, para isso a ação parlamentar estará voltada para a agilização da “harmonização das legislações” (Coelho, 1998: 3).

### **Interesses setoriais e partidos políticos: o caso do açúcar**

Nesta seção, demonstraremos a partir de um estudo de caso, a existência de formas de articulações políticas que alguns grupos sociais e econômicos utilizam para defender seus interesses no Mercosul, em substituição do funcionamento de estruturas regionais democráticas e participativas mais fortes. Privilegiaremos o estudo dos interesses que se articularam em torno da questão do livre comércio do açúcar no bloco regional.

O livre comércio do açúcar (principalmente do argentino e do brasileiro) tem sido um ponto de conflito entre os países do Mercosul. A adequação deste setor ao funcionamento da União Alfandegária, o que significa livre comércio e aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), deixou de ter uma conotação meramente técnica para transformar-se numa discussão política, onde grupos sociais e econômicos argentinos e brasileiros organizaram-se em articulações políticas nacionais identificadas com a questão para garantir seus interesses. Sua pressão buscou influir nas decisões dos respectivos parlamentares, ocasionando o enfrentamento entre os legislativos dos dois países, gerando uma crise diplomática.

Este exemplo pode sugerir que a participação dos partidos no Mercosul poderia aprofundar-se na medida em que os representantes e os Parlamentos sejam estimulados a intervir ativamente em função de seus interesses eleitorais. Ao mesmo tempo, as articulações baseadas em interesses de caráter local ou setorial poderiam sugerir dificuldades para o surgimento de coligações e alianças partidárias de caráter internacional, entre partidos afins existentes nos diferentes países. Deve-se ter em conta que o aumento dos níveis de participação político-partidária no bloco regional pode ser estimulado tanto por mobilizações favoráveis à própria integração quanto por contrárias. O caso do açúcar é um exemplo desta segunda situação.

### **A gênese do problema**

Em dezembro de 1996, na reunião de presidentes dos países do Mercosul em Fortaleza, o Conselho do Mercado Comum (CMC) determinou a definição de um regime de adequação para o setor açucareiro até 31 de maio de 1997. Criou-se, naquele momento, um grupo de trabalho *ad hoc*, que no prazo estabelecido não obteve os resultados esperados devido às divergências entre Brasil e Argentina

nesta questão. O fracasso das discussões realizadas pelo grupo *ad hoc* foi notificado ao CMC, desencadeando-se a partir desse momento uma disputa entre os negociadores do Brasil e da Argentina, que em parte refletia os interesses dos grupos sociais e econômicos potencialmente afetados. A delegação brasileira propôs a adoção de um cronograma, a partir de 1º de julho de 1997 “de desgravação progressiva e automática no setor de açúcar” (GM Latino-Americana, 1997[b]: 14), argumentando que não haveria justificativas para o setor açucareiro permanecer como o único completamente excluído do processo de integração regional.

A delegação Argentina, por sua vez, sustentou que a proposta brasileira não levava em conta a assimetria entre os setores açucareiros de ambos os países e, como consequência, não percebia a necessidade de criarem-se mecanismos que visassem extinguir esses desequilíbrios. Os argentinos sustentavam que devido à política implementada pelo governo brasileiro no setor sucro-alcooleiro, no qual o governo intervém por meio do Proálcool que define a mistura obrigatória de álcool à gasolina e a mudança para álcool do combustível utilizado pelas frotas de carros governamentais. Segundo a argumentação argentina, os subsídios proporcionados pelo Proálcool incentivaram os usineiros brasileiros a privilegiarem a produção do álcool em detrimento da do açúcar, tornando este último um subproduto do álcool, diminuindo seu custo e transformando seu preço inferior ao dos outros países do Mercosul. Como agravante, na medida em que o preço do açúcar aumentava no mercado internacional, os usineiros brasileiros aumentaram a sua produção, podendo colocar o produto no Mercosul e no mundo a preços mais competitivos, contribuindo para deslocar a produção argentina.

No plano interno, tanto no Brasil quanto na Argentina, essa situação politizou-se, promovendo um clima de disputas entre os países do Mercosul.

### **As razões argentinas**

Como consequência do impasse, em maio de 1997 o Congresso Argentino aprovou uma lei, no âmbito do Mercosul, condicionando o fim das alíquotas de importação aplicadas pela Argentina ao açúcar brasileiro, à suspensão dos incentivos à produção de álcool no Brasil. Visto que a lei contradizia os acordos do Mercosul, imediatamente o presidente Menem decidiu-se pelo veto à lei, tendo sido bem sucedido. Segundo o governo brasileiro, não houve a necessidade de pressionar o governo argentino para a tomada desta decisão, pois ambos compartilhavam o interesse pela aceleração da integração entre seus países (GM, 1997[c]: 5).

A reunião do Grupo Mercado Comum, realizada em junho de 1997, em Assunção, não trouxe nenhum avanço nas negociações sobre o setor açucareiro, além das promessas do governo argentino de promover a solução do impasse. Os

funcionários argentinos presentes nesta reunião propuseram que novo encaminhamento da questão ocorresse a partir da desregulamentação do setor açucareiro tanto no Brasil como na Argentina, que seria alcançada apenas em 2001. Para os negociadores brasileiros isto significaria um retrocesso, pois esperavam algum avanço nas negociações sobre o açúcar, único setor que ainda não havia reduzido as tarifas no âmbito do Mercosul (GM, 1997[c]: 5).

Em 6 de agosto de 1997, a Câmara dos Deputados da Argentina derrubou o veto do presidente Menem, remetendo o assunto para o Senado, que por unanimidade aprovou definitivamente a lei em 3 de setembro de 1997. A lei do Açúcar, de n.º 24.822, afirma:

“O Senado e a Câmara dos Deputados da Nação Argentina, reunidos em Congresso, sancionaram com força de lei:

Artigo 1º - Os direitos com que se gravam as importações de mercadorias de qualquer origem e procedência das posições tarifárias que são detalhadas a seguir neste artigo se aplicarão e não poderão ser reduzidas nas importações dessas mesmas mercadorias provenientes dos membros do Mercosul enquanto subsista a assimetria provocada pelo sistema sucroalcooleiro do Brasil, que se manifesta pela exigência de utilizar o álcool carburante nos veículos automotores, seja hidratado ou anidro em mistura com gasolina convencionais. Posições tarifárias N.C.M.: 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00, 1707.99.00” (Gazeta Mercantil, 1997: 4).

Esta lei teve como objetivo garantir os interesses dos produtores de açúcar do país, protegendo suas indústrias menos competitivas, em detrimento das brasileiras, que, através dos subsídios mencionados na lei argentina, tinham condições de colocarem o açúcar no mercado internacional a preços menores.

A derrubada do veto presidencial e a implementação desta lei resultaram da pressão exercida por uma ampla articulação política nacional, da qual participaram senadores e deputados de diferentes partidos e os produtores de açúcar argentinos, principalmente os situados nas províncias de Tucumán, Salta e Jujui, do norte do país, cujo argumento era que a produção argentina não teria condições de competir com a brasileira caso houvesse a redução tarifária no âmbito do Mercosul.

Com a proximidade das eleições legislativas nacionais na Argentina, marcadas para outubro de 1997, o tema ganhou o apoio generalizado dos parlamentares, que se viram obrigados a atender às reivindicações dos produtores de açúcar, pois estes poderiam ameaçar seus projetos de reeleição, caso seus produtos ficassem desprotegidos frente à concorrência brasileira. A ameaça era concreta, se os produtores de açúcar argentinos paralisassem suas atividades, causariam um surto de desemprego nas regiões do açúcar que seria identificado com a postura dos parlamentares que se negassem a apoiar a lei do açúcar e com

a política adotada pelo governo Menem no Mercosul. A imagem destes parlamentares junto a opinião pública argentina ficaria vinculada ao desemprego, dificultando sua reeleição. A solução interna deste impasse exigia a confrontação entre interesses da Argentina e do Brasil no Mercosul.

Nas eleições parlamentares de outubro de 1997, o governo Menem mantinha a sua preocupação voltada para a possibilidade de vitória da opositora Aliança (radicais e FREPASO) – o que veio a acontecer – levando a uma articulação entre os candidatos justicialistas à reeleição e os produtores de açúcar, criando uma aliança para defender os interesses destes últimos no Mercosul.

Isto se concretizou com a aprovação da Lei do Açúcar, causando apreensão e crítica do governo brasileiro, que, segundo nota divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores em 4 de setembro de 1997, “espera que o governo argentino tome medidas urgentes para fazer prevalecer os compromissos internacionais assumidos com o Brasil, em consonância com o espírito de cooperação e entendimento do Mercosul” (OESP, 1997[b]: A10).

A pressão exercida pelo ministério das Relações Exteriores do Brasil sobre o governo argentino, obrigou este a tomar uma atitude defensiva: reafirmou que o governo não era o culpado da decisão, pois o Congresso havia legislado dentro da lei; mas, reconheceu que as leis do país não podem contradizer tratados internacionais, pois estes possuem validade constitucional. Concretamente, tornou pública a posição de que estaria procurando e estudando alternativas para a solução da questão.

A análise da situação interna da Argentina sugere que o governo não tinha condições para impedir a aprovação da lei do açúcar, pelo fato de sua base parlamentar estar sendo fortemente pressionada pelos usineiros, que souberam fortalecer a própria posição em razão da proximidade das eleições parlamentares. Para não se comprometerem e nem comprometer o governo nesta questão, os senadores situacionistas se ausentaram do plenário antes da votação. O governo argentino encontrava-se frente a um dilema: de um lado, tratados internacionais vigentes, e do outro, a necessidade de reeleição dos parlamentares do próprio partido. A lei do açúcar surgiu como instrumento eleitoral que poderia eleger uma bancada no Parlamento com capacidade de aprovar as reformas propostas pelo governo. Ao mesmo tempo, este governo deveria apresentar-se frente ao Brasil e aos países do Mercosul como sem responsabilidade na questão da lei. Enfim, pode-se concluir que os partidos argentinos mobilizaram-se no quadro de interesses defensivos e não dentro de uma perspectiva de consolidação do processo cooperativo.

### **As razões brasileiras**

A reação brasileira apareceu na forma de uma nota oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores, em setembro de 1997, advertindo o governo

---

e o Parlamento argentino da possibilidade de este ato tornar-se uma séria divergência diplomática entre os dois países. Além disso, no Parlamento brasileiro, o Deputado Paulo Bornhausen (PFL, Santa Catarina), então presidente da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados uma proposta de retaliação por meio de um projeto de decreto legislativo proibindo a importação de trigo argentino, justificando sua proposta da seguinte forma: “Sabidamente a Argentina exporta trigo a partir de uma cultura fortemente subsidiada. Esta característica da sua produção de trigo torna inviável para os produtores brasileiros terem condições de competição justas ou ao menos razoavelmente aceitáveis para permitir que concorram no mercado interno com as importações advindas da Argentina” (OESP, 1997: A12 ).

A posição adotada por Bornhausen foi, primeiramente, uma atitude política para demonstrar ao governo e ao Parlamento argentino que o setor brasileiro de trigo atravessou grandes crises devido ao Mercosul, mas o governo brasileiro procurou tomar medidas temporizadoras, com o intuito de não prejudicar o bloco regional. O projeto objetivava também pressionar o Congresso argentino, acrescentando um novo elemento ao contencioso: caso o decreto legislativo fosse aprovado, os produtores de trigo argentinos iriam mobilizar-se, pressionando os próprios parlamentares que ficariam numa posição desconfortável, pois os grupos sociais e econômicos agro-exportadores teriam seus interesses afetados, podendo protestar apoiando outros candidatos nas eleições.

Além do mais, um conflito envolvendo a questão do trigo teria efeitos ainda maiores, pois o Brasil é o principal importador de trigo argentino, visto que absorve quase a metade das exportações deste produto. Em outras palavras, o Estado argentino acumularia dificuldades em sua balança comercial, desequilibrando suas contas, além de afetar um grupo poderoso. Assim, a ameaça brasileira buscava mobilizar um setor econômico argentino para que este intervisse de modo a favorecer interesses brasileiros. Note-se que nas relações econômicas internacionais, a mobilização de grupos econômicos e sociais a favor de posições de outro país, tem sido um instrumento crescentemente relevante.

A situação agravou-se em 8 de setembro de 1997, quando o presidente do Senado brasileiro, Antônio Carlos Magalhães (PFL, Bahia), cobrou do governo brasileiro uma reação mais enérgica frente à decisão do Congresso da Argentina sobre o açúcar. O Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB, São Paulo), declarou seu apoio ao projeto de decreto legislativo apresentado por Bornhausen afirmando, porém, que “(...) o problema é o risco que decisões como essa representam para o Mercosul” (OESP, 1997[e]: A11).

As posições de Magalhães, simétricas às surgidas no Parlamento argentino, refletem interesses dos grupos sociais e econômicos importantes no Nordeste do Brasil, particularmente os dos produtores de açúcar, mas não deixam de ter em

conta os dos trabalhadores dependentes do cultivo dessa cultura, enquanto Temer expressaria as preocupações do empresariado com uma crise maior do Mercosul. Bornhausen, apesar de Santa Catarina não ser um estado produtor de trigo, espelha interesses dos agricultores dos estados do Sul do Brasil, Rio Grande do Sul e Paraná.

### **A lógica da cooperação**

Neste caso, a organização dos interesses dos países do Mercosul deu-se através das articulações políticas que acabamos de descrever no que tange a seus desdobramentos parlamentares. Uma articulação entre diferentes setores teve força suficiente para levar o legislativo argentino a ignorar acordos internacionais assinados com os parceiros do Mercosul. Em contrapartida, no Brasil, inicialmente estimulada pela política do ministério das Relações Exteriores, formou-se também uma articulação que passou a pressionar o parlamento e o governo argentino para obter uma solução que não ameaçasse os interesses brasileiros.

O conjunto deste jogo de pressões levou o governo argentino a encontrar uma solução para o problema. Assesores do presidente Menem elaboraram um projeto de lei propondo a revogação da taxaço do açúcar brasileiro. Ao mesmo tempo, chegou-se a estudar a possibilidade de um recurso à Corte Suprema argentina para pedir a declaração de inconstitucionalidade da decisão dos parlamentares, pois esta feria os acordos assinados com o Brasil em junho de 1997 que firmavam o compromisso de estudar as assimetrias entre os setores açucareiros e, conseqüentemente, implementar o início de uma política comum em busca da plena integração deste setor no Mercosul, com a implementação da livre circulação e da Tarifa Externa Comum. O Ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, reafirmou a condenação da decisão do Congresso de seu país e solicitou ao governo brasileiro um tempo para encontrar a melhor solução para o problema (Gazeta Mercantil, 1997).

A declaração do governo argentino contrária à decisão do Congresso visou impedir possíveis ações de retaliação de parte do Brasil e ganhar o tempo necessário para solucionar a questão por meio de novas negociações, por causa do momento político da Argentina: de julho a outubro de 1997 qualquer movimento brusco poderia tirar votos de seus correligionários peronistas nas províncias produtoras de açúcar. O governo brasileiro decidiu postergar qualquer decisão, dando ao governo argentino tempo para solucionar o problema, ainda que não aceitando o argumento do presidente Menem de ter sido surpreendido pela votação do Congresso. Segundo o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, “a decisão do Congresso não pode ser totalmente desvinculada do governo, que detém a maioria” (Gazeta Mercantil, 1997: 4).

Ao longo do segundo semestre de 1997 procurou-se a melhor maneira para desmontar as duas articulações que estavam causando a crise diplomática entre Brasil e Argentina –que se tornara mais política do que comercial–. Segundo Bornhausen, um dos atores políticos significativos da parte brasileira, a crise teria surgido pela ação do Congresso argentino, que abriu um grave precedente ao procurar estabelecer um foro deliberativo paralelo à estrutura institucional do Mercosul, consolidada em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto. Para o deputado brasileiro, caso o método viesse a ser utilizado pelos congressistas dos outros países, afetaria a credibilidade da união alfandegária, podendo inclusive a inviabilizar. O governo argentino aceitou parcialmente as críticas, reafirmando sua vontade de resolver os problemas (Gazeta Mercantil, 1997).

A reiteração da vontade cooperativa origina-se também na percepção de que uma crise setorial poderia comprometer o conjunto das vantagens criadas pela União Alfandegária. Fatores conjunturais também contribuíram, como a realização do World Economic Forum do Mercosul, em setembro de 1997, quando os governos argentino e brasileiro tentaram apresentar o Mercosul como um bloco unido, equilibrado e maduro o bastante para receber investimentos. Além disso, a nova fase de negociações para estabelecer um cronograma de liberalização comercial no continente americano, no contexto das negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), também favoreceu a atenuação da polêmica, para permitir ao Mercosul apresentar-se formalmente como um bloco.

A partir dessa fase, a questão do açúcar passou a ser debatida entre os atores envolvidos e os órgãos burocráticos competentes dos governos, trazendo as divergências de volta aos órgãos institucionais do Mercosul. A participação dos partidos a partir daí diminuiu. Ainda em setembro de 1997, dirigentes das Câmaras de Exportadores do Brasil e da Argentina e parlamentares dos dois países reuniram-se em Buenos Aires para analisar a questão do açúcar e suas possíveis conseqüências. Todos concordaram em que, apesar do empenho para uma rápida solução, o tema ainda levaria muito tempo para ser resolvido. Grupos de trabalho foram organizados com o objetivo de identificar as diferenças entre os setores açucareiros de Argentina e Brasil para posteriormente implementar uma política comum e integrar este setor aos mecanismos da livre circulação de mercadorias e da Tarifa Externa Comum (Gazeta Mercantil, 1997).

### **Breve conclusão**

A política brasileira de integração regional tem sido atribuição do Ministério das Relações Exteriores, que desempenhou papel significativo no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul. O exame dessa política pode dar margem a diferentes avaliações. Nossa pesquisa sugere que não se

cristalizaram no Estado e na sociedade brasileira perspectivas contrapostas ou alternativas à atual estratégia. Pode-se dizer que prevalece uma concepção clássica de fazer política: dar os passos possíveis e, antes de avançar para outros patamares, consolidar os já alcançados.

É importante registrar que a estrutura decisória do Mercosul apoia-se sobre a negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. Desde 1986, as motivações brasileiras em defesa do intergovernamentalismo, compartilhadas em boa medida pelos argentinos, apontam para os riscos que uma estrutura supranacional poderia trazer, na medida em que fosse autônoma em relação aos Estados nacionais, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental. Um elemento constitutivo fundamental das atuais posições do governo brasileiro: é que não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, devem permanecer os atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais. Resulta dessa percepção o formato administrativo defendido e aplicado pelo Brasil no processo de integração regional.

Nossa análise parece sugerir que a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas, podendo ser tanto uma disputa eleitoral quanto uma crise macroeconômica ou ainda um tensão ligada a interesses setoriais. Os grupos econômicos, sociais e políticos, públicos e privados, com interesses prejudicados no Mercosul procurarão, de uma forma ou de outra, buscar vantagens que amenizem suas perdas em detrimento de todo o processo de integração. É o que a análise da questão do açúcar parece indicar.

Estas persistentes dificuldades na articulação de interesses no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes, a fim de facilitar a acomodação das diferenças presentes nos âmbitos nacionais. Seria vantajoso para a integração se houvesse maior possibilidade de atuação dos parlamentares, o que se refletiria positivamente sobre a atual indiferença da maioria dos partidos políticos brasileiros em relação ao Mercosul. Isto poderia ocorrer se fosse possível aumentar seu papel no processo decisório, inclusive o próprio papel da Comissão Parlamentar Conjunta. Questão que reconhecemos

não ser fácil, pelos evidentes desequilíbrios existentes entre os países que dificultam soluções que contemplem as diferenças e os direitos.

Por outro lado, a participação do setor privado torna necessárias medidas que possam favorecer a valorização destes espaços no Mercosul –Subgrupos de Trabalho e Foro Consultivo Econômico-Social– estimulando e transferindo para a estrutura institucional os interesses que poderiam nos âmbitos nacionais prejudicar o processo de integração.

O fato de o valor democracia ser compartilhado pelo bloco regional, mas com aplicabilidade formal apenas no nível nacional, tendo sido de difícil implantação nas estruturas institucionais do bloco regional, pode ser um dos fatores que contribui para uma percepção negativa do bloco. Desta forma, uma apreciação positiva do papel da cláusula democrática nas relações entre os países coexiste com a crescente sensibilidade em relação ao chamado déficit democrático.

## Bibliografia

- Adler, Emanuel 1997 “Seizing the middle ground: constructivism in world politics”, in *European Journal of International Relations* (Londres: Sage Publications) Vol. 3, N° 3.
- Almeida, Hamilton 1998 “Parlamento europeu não pode ser modelo”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 3, N° 112, 8/06 a 14/06, 11.
- Almeida, Paulo Roberto de 1998 *O Mercosul: fundamentos e perspectivas* (São Paulo).
- Archibugi, Daniele; David Held e Martin Kohler (ed.) 1998 *Re-imagining political community* (Cambridge: Polity Press).
- Aron, Raymond 1962 *Paix et guerre entre les nations* (Paris: Éditions Calmann-Lévy).
- Barbosa, Rubens A. 1991 *A América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade* (São Paulo: Aduaneiras).
- Bonanate, Luigi 1989 “Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali”, in Bonanate, Luigi; Anna Caffarena e Roberto Vellano *Dopo l’anarchia* (Milano: Franco Angeli).
- Bornhausen, Paulo 1997 “Partidos Políticos e o Mercosul”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 1, N° 44, 10/02 a 12/02, 10.
- Bull, Hedley 1995 *The anarchical society: a study of order in world politics* (Londres: Macmillan).
- Caputo, Dante M. e Jorge F. Sabato 1991 *La integración de las democracias pobres: oportunidades y peligros* (Buenos Aires) mimeo.
- Carneiro, Dirceu 1994 *Entrevista* (Brasília) 12/04.
- Coelho, Lúdio 1998 “Editorial”, in *Informativo Mercosul* (Brasília: Instituto Brasil Século XXI) Ano 2, N° 7.
- Comissão Parlamentar Conjunta 1991-1998 *Atas das Reuniões*.
- Comissão Parlamentar Conjunta 1995 “Ata N° 1/95”, in *V Reunião da Comissão Parlamentar Conjunta* (Assunção) 02/08 a 05/08.
- Conselho do Mercado Comum 1996 *Ata da X Reunião* (Buenos Aires e San Luis) 24/06 a 26/06.
- Checkel, Jeffrey T. 1998 “The constructivist turn in international relations theory”, in *World Politics* (New York) N° 50.

- Dahl, Robert A. 1985 *A preface to economic democracy* (Berkeley: University of California Press).
- Fernandes, Maria Cristina e Wladimir Gramacho 1995 “ACM faz críticas ao Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 20/07.
- Florêncio, Sérgio e Ernesto Araújo 1997 *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas* (Brasília: Vest-Com).
- Fonseca Jr., Gelson 1999 “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil”, in Dupas, Gilberto e Tullo Vigevani *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional* (São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP).
- Foro de São Paulo 1997 *Projeto de Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo* (Porto Alegre) 30/07 e 31/07.
- Garcia Júnior, Armando Álvares 1997 “Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno”, in *Informativo Mercosul* (Brasília: Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta/Caixa Econômica Federal) Ano 2, Nº 6.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[a] *Menem reafirma posição contra proteção a açúcar* (Buenos Aires).
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[b] *Disputa pelo açúcar* (Belo Horizonte) 19/05-25/05, 14.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[c] *Argentina mantém proteção ao açúcar* (São Paulo) *Economia*, 27/05, 5.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[d] *Senado argentino imobiliza Menem na negociação do açúcar* (Buenos Aires) *Nacional*, 04/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[e] *Em nota oficial, Itamaraty manifesta “Séria preocupação”* (São Paulo) *Nacional*, 05/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[f] *Menem pode apelar à Corte Suprema* (Buenos Aires) *Nacional*, 05/09-07/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[g] *Exportadores debatem crise do açúcar-Reunião de brasileiros e argentinos avalia que solução para impasse ainda vai demorar* (São Paulo) 17/09.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[h] *Frepaso lidera pesquisa eleitoral* (Buenos Aires) 27/09-02/10, 12.
- Grupo Mercado Comum 1992 “Regimento Interno”, in Almeida, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: Textos Básicos* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais).

- Hurrell, Andrew 1999 “Questions on Brazilian foreign policy”, in *Seminário no CEDEC Centro de Estudos de Cultura Contemporânea* (São Paulo) 10/09.
- Lafer, Celso 1997 “Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: IRI/PUC) Vol. 19, Nº 2.
- Lampreaia, Luiz Felipe 1999 “A política exterior do Brasil”, in *Seminário no IEA/USP* (São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo) 04/10.
- Lopes, Ney 1997 “O futuro do continente”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 1, Nº 50, 24/03 a 30/03, 4.
- Mariano, Karina L. & Marcelo Fernandes de Pasquariello e Oliveira 1999 *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade* (São Paulo: CEDEC) Relatório final de pesquisa para o CNPq-1ª Fase.
- Nardin, Terry 1987 *Lei, moralidade e as relações entre os Estados* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária).
- Nye Jr., Joseph S. 1992 *Bound to Lead: the changing nature of American power* (New York: Basic Books).
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[a] *Argentina mantém taxaço do açúcar brasileiro* (São Paulo) Diplomacia, 05/09, A12.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[b] *Lampreaia lamenta decisão de parlamentares* (São Paulo) Diplomacia, 05/09, A10.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[c] *Câmara ameaça retaliação contra Argentina* (São Paulo) Diplomacia, 06/09, A12.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[d] *Ministro argentino condena taxaço do açúcar* (São Paulo) Diplomacia, 08/09, A6.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[e] *ACM cobre reação à taxaço do açúcar* (São Paulo) Diplomacia, 09/09, A11.
- Partido dos Trabalhadores 1993 “Carta de Curitiba”, in *Primeiro Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul* (Curitiba) 25/09.
- Partido dos Trabalhadores 1995 *Notas sobre o processo de integração do Mercosul* (São Paulo).
- Peña, Félix 1992 “Pré-requisitos políticos e econômicos da integração”, in *Política Externa* (São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP) Vol. 1, Nº 2.

Piernes, Guillermo 1997 “O novo cenário do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 2, Nº 61, 09/06 a 15/06, 12.

Schmitter, Philippe C. 1998 *How to democratize the European Union: citizenship, representation, decision-making in the emerging euro-polity* (Florença: Istituto Universitario Europeo) mimeo.

Schumpeter, Joseph A. 1979 *Capitalism, socialism and democracy* (Londres: George Allen and Unwin).

Soares de Lima, María Regina 1994 “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, in *América Latina/Internacional* (Buenos Aires: FLACSO) Vol. 1, Nº 2.

Starling, Sandra 1995 *Declaração de voto da Deputada Sandra Starling sobre o Parecer do relator Deputado André Franco Montoro sobre o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul* (Brasília: Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados) Atas.

Stuart, Ana Maria 1996 “Um balanço político da reunião do Mercosul”, in *Carta Internacional* (São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada).

Tachinardi, Maria Helena 1995[a] “Deputados questionam os acordos do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 28/06.

Tachinardi, Maria Helena 1995[b] “Brasil, entre os interesses nacionais e os do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 28/06.

Vigevani, Tullo 1998 *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos* (São Paulo: LTr/FAPESP/CEDEC) 20/11 a 22/11.

Weber, Max 1974 “Parlamentarismo e governo numa Alemanha Reconstruída”, in *Ensaio de Sociologia* (São Paulo: Abril Cultural).

Wendt, Alexander 1994 “Collective identity, formation and the international state”, in *American Political Science Review* (Washington) Vol. 88, Nº 2.

---

## *Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI*

← Alberto D. Cimdamore\*

### **Introducción**

**E**l Mercado Común del Sur (Mercosur) atravesó poco tiempo atrás por la peor crisis que se registra desde su creación, en 1991. A lo largo de 1999 se produjo una serie de conflictos comerciales matizados con una disputa político-estratégica motivada por la pretensión del gobierno argentino de ser miembro de una alianza militar extra-regional. La combinación de conflictos provocó tanto ruido en las relaciones entre los principales socios del Mercosur que sectores de la dirigencia de estos países llegaron a cuestionar el ritmo y sentido del proceso de integración subregional.

Este trabajo tiene la pretensión de poner a esta crisis en perspectiva teórica y analítica, con el propósito de discernir los conflictos que pueden ser calificados como normales en los procesos de integración de aquellos que verdaderamente pueden afectar el sentido y la naturaleza del Mercosur. La declarada ambición teórica intentará conducir a la obra un poco más allá de los confines de la descripción, con la aspiración de aportar algún principio de respuesta razonada a los interrogantes que surgen acerca del futuro del proceso de integración a partir de las crisis.

La idea central es que los conflictos comerciales –y los políticos derivados de aquéllos– se incrementan en forma proporcional al grado de integración económica alcanzada por los países que participan del proceso. En este sentido pueden ser calificados de normales, dado que todo aumento de la interdependencia

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y del Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires (UBA); Coordinador Académico de la Maestría en Procesos de Integración Regional –Mercosur, CEA– UBA.

conlleva aumento de conflictos de interés a partir del incremento de los contactos e intercambios y la disminución de alternativas que supone la mutua dependencia en un mercado ampliado. Desde esta perspectiva, la mayoría de los conflictos comerciales que la crónica periodística de la región resaltó en su momento con grandes títulos, es intrínseca al aumento de la interdependencia que inevitablemente producen los procesos de integración económica.

En consecuencia, la crisis comercial entre las principales economías del Mercosur podría ser considerada normal desde una perspectiva teórica neofuncionalista revisada. Esta sería la buena noticia. La mala noticia es que el proceso de integración carece de los instrumentos apropiados para encauzar los conflictos, mitigar sus efectos negativos y facilitar una salida relativamente eficiente de la crisis, esto es: no existen instituciones subregionales con capacidad de contribuir a la solución de las controversias emergentes del mercado ampliado y de favorecer una cooperación política que afiance la construcción del Mercado Común del Sur.

El déficit institucional del Mercosur que caracteriza la coyuntura actual del proceso de integración puede tener incluso implicaciones más severas, dado que conflictos de otro tipo –como el político-estratégico anteriormente mencionado– escapan a la calificación de normalidad y tienen el potencial de afectar las bases políticas del acuerdo. En estas situaciones, la ausencia de instituciones subregionales que reduzcan los costos de transacción en las negociaciones entre los socios durante los períodos de normalidad, solucionen jurisdiccionalmente los conflictos económicos y actúen como amables componedores en las situaciones “anormales”, favorece tanto la intensidad como la extensión de los conflictos derivados del incremento en la interdependencia.

Este trabajo no pretende ahondar el debate institucional que está pendiente en la subregión. Simplemente intenta poner en perspectiva los recientes conflictos comerciales, sosteniendo la idea de que si bien son inevitables y normales, pueden producir fases prolongadas de estancamiento del proceso de integración. La ausencia de instituciones regionales contribuye a prolongar el conflicto en el tiempo y a incrementar eventualmente su intensidad, al favorecer tácticamente los intereses de aquellos que quieren proteger las áreas adyacentes pero vinculadas funcionalmente a la integración.

Esta afirmación no excluye la posibilidad de que, si las demandas por mayor protección son políticamente más relevantes que las demandas por mayor integración, puedan ocasionar crisis persistentes que en el mejor de los casos produzcan un estancamiento del proceso, o en el peor una desintegración del mismo (“*spill - back*”). No obstante, existiría una suposición intrínseca en el marco teórico que guía el presente trabajo: cuando se llega a ciertos niveles de integración (por ejemplo, liberalización del comercio de bienes), los desequilibrios que normalmente se producen conducirán dialécticamente a estadios superiores de la integración regional (liberalización de servicios, coordinación de la política arancelaria y de las relaciones económicas exteriores, coordinación macroeconómica, etc.).

En este sentido, se considera que los aportes teóricos realizados para incorporar la dialéctica a la lógica neofuncional son particularmente apropiados para evaluar las crisis normales que recurrentemente se presentan en los procesos de integración regional. Entre estos esfuerzos se encuentra la obra de Corbey (1995), quien sostiene que una interpretación del proceso de integración regional es dialéctica cuando la acción (decisión de integración) y la reacción (aumento de la intervención en las áreas adyacentes a la integración) conducen a nuevas demandas de integración. El argumento también es neofuncional por dos razones: i) se basa en la noción de encadenamiento funcional entre las distintas áreas o políticas de integración; ii) la integración regional y sus instituciones resultan funcionales a los intereses de los Estados miembros –por ejemplo en situaciones de políticas divergentes– al posibilitar salidas frente al problema de la competencia política internacional cuando ésta se transforma en un contraproducente juego de suma negativa.

El plan de trabajo es el siguiente: en el próximo punto se exponen los objetivos y los logros del proceso de construcción del Mercado Común del Sur, para luego abordar algunos aspectos salientes de los conflictos que caracterizaron a las relaciones subregionales durante el pasado año. El énfasis está puesto en los conflictos comerciales que surgieron entre las principales economías del bloque, sin perder de vista sus implicancias políticas desde una perspectiva teórica y analítica. Finalmente, se esbozan los pasos que han dado recientemente los países de la subregión en dirección a la superación de la crisis, y se examinan las implicancias que éstos podrían tener para la sustentabilidad del Mercosur en el siglo XXI.

### **La construcción del espacio económico ampliado**

A medida que se va configurando el espacio económico ampliado y aumenta el nivel de transacciones, se generan las condiciones para la emergencia de un nivel mayor de conflictos. En este sentido, integración y conflicto serían dos caras de una misma moneda.

El Mercosur puede ser considerado como uno de los ejemplos más exitosos de la historia de la integración regional latinoamericana. Por consiguiente, los niveles de conflicto estarían en relación directa con esta evolución. En un lapso relativamente breve de tiempo, este esquema de integración logró liberalizar lo substancial del comercio entre los países miembros y establecer una Unión Aduanera (UA) –aún imperfecta– que representa un significativo avance hacia el objetivo de crear un Mercado Común del Sur.

El Mercado Común (MC) está aún lejos en el horizonte de los países signatarios del Tratado de Asunción. Sin embargo, se dieron pasos substanciales en esa dirección que revirtieron una larga historia de frustraciones o conquistas limita-

das en el terreno de la integración de las principales economías sudamericanas. Argentina y Brasil constituyeron un eje sobre el cual se estructuró un proyecto de integración en el Cono Sur al que se incorporaron Uruguay y Paraguay, y que tiene ciertamente objetivos y metas ambiciosas.

El objetivo de crear un MC implica, en los términos del Tratado de Asunción: i) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; ii) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos regionales e internacionales; iii) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; y, iv) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Artículo 1 del Tratado de Asunción).

Los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción se han propuesto constituir un mercado ampliado a nivel subregional, mediante la consecución de una serie de modelos intermedios de integración: ZLC, UA y MC. Los dos primeros han sido prácticamente alcanzados. Falta mucho por hacer antes de pensar siquiera en liberalizar el movimiento de todos los factores de la producción y alcanzar el grado de coordinación política y la complejidad institucional que el tercero requiere.

La etapa de desmantelamiento gradual, automático y lineal de las restricciones arancelarias al intercambio de bienes entre los cuatro países del Mercosur finalizó el tramo principal de su trayecto dialéctico el 31 de diciembre de 1994. Por consiguiente, a partir del 1° de enero de 1995, el principio general vigente en el comercio intrarregional ha sido el de libre acceso al mercado de bienes, salvo para un conjunto delimitado de productos incluidos en un régimen de adecuación (Consejo Mercado Común, 1995).

Pero como sucede con todo principio general, existen excepciones que necesitan ser calificadas. La desgravación automática generalizada avanzó progresivamente para la gran mayoría del universo de los intercambios, mientras que los productos más sensibles de las listas de excepciones nacionales fueron dejados para el final del período previsto para su completa desgravación arancelaria.

La liberalización total del comercio recíproco sufrió una prórroga de los plazos originariamente previstos. Un cronograma adicional, denominado Régimen de Adecuación, otorgó a los países del bloque un plazo suplementario de cuatro

años para la desgravación de determinados productos, cuya nómina incluía tanto a bienes que aún permanecían en las listas de excepciones al final del período de transición, como a los productos por los que, hasta agosto de 1994, se había invocado las cláusulas de salvaguardia del Mercosur'. El nuevo sistema contemplaba que la preferencia comercial del 100% se alcanzaría en cuatro anualidades vencidas de 25%, de manera automática y sin contemplar plazos mayores para la desgravación de los productos más sensibles (CEPAL, 1997: 30-31).

Dos de los productos más sensibles del régimen que quedaron en las adyacencias de la ZLC han sido el azúcar y los automóviles, que no fueron incorporados al régimen de adecuación de 1994 y recibieron un tratamiento especial de desgravación.

Particular importancia reviste el sector automotriz, dado que representa una parte fundamental de los intercambios entre los principales socios del bloque. Argentina y Brasil alcanzaron, en marzo de 2000, uno de los acuerdos más relevantes para la marcha de la integración subregional, al suscribir las pautas que regirán la política automotriz de ambos países en el período de transición al libre comercio que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2005. Este acuerdo bilateral constituye el núcleo fundamental de lo que se ha denominado la política automotriz del Mercosur (PAM), que reemplazará al régimen que caducó el último día hábil de 1999. El nuevo acuerdo deberá ser refrendado por los otros dos socios del bloque, Paraguay y Uruguay, una vez que se negocien las compensaciones que éstos soliciten (INTAL, 2000).

En relación al otro sector sensible, Argentina y Brasil firmaron el 10 de diciembre de 1998 un acuerdo bilateral que posibilitará la reducción del arancel argentino de importación de azúcar, actualmente fijado en 23%. Además, se estableció un compromiso entre los socios del Mercosur para neutralizar las políticas nacionales que distorsionan el precio del azúcar. Las negociaciones dirigidas a introducir un régimen común en el sector azucarero continúan sin definirse, y los avances efectivos para la liberalización de este comercio dependerían, en definitiva, de: i) la evaluación de los impactos de la concesión de subsidios gubernamentales a los productos brasileños de alcohol sobre los precios del azúcar; ii) de la capacidad competitiva del sector azucarero de Argentina (INTAL, 1999: 25-26). No obstante, los gobiernos de Argentina y Brasil se comprometieron formalmente, el 28 de abril de 2000, a definir una propuesta conjunta para el Mercosur sobre las modalidades y cronograma para la plena incorporación del sector azucarero a la UA, de acuerdo con los criterios definidos en las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 19/24 y 16/96<sup>2</sup>.

En cuanto a la liberalización de los servicios en la subregión, el proceso se retrasó más allá de lo previsto, aunque recibió un considerable impulso a partir de la suscripción del Protocolo de Montevideo en diciembre de 1997. Este instrumento prevé un período de transición de diez años antes de alcanzar la liberaliza-

ción total del mercado de los servicios, incluyendo en su texto el principio de la nación más favorecida (irrestringida para los cuatro países del bloque), el acceso a los mercados y el trato nacional (INTAL, 1998: 2).

Más allá de las restricciones o postergaciones sectoriales o específicas al comercio intra-sub-regional, el principio de libre comercio al interior del Mercosur está vigente, y los segmentos más problemáticos estarían en vías de solución. En este sentido, la ZLC ha ido consolidándose paulatinamente y se avanzó sustancialmente en el fortalecimiento de un modelo más avanzado de integración, como es la Unión Aduanera del Mercosur.

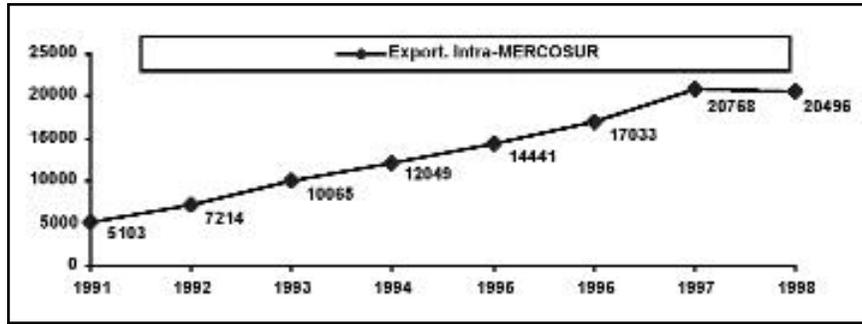
El éxito del programa de liberalización comercial del Mercosur es indiscutible frente a similares experiencias históricas latinoamericanas. Se logró liberalizar el comercio de los productos comprendidos en el universo original de desgravación (que excluía específicamente al azúcar y los automóviles) y se avanzó hacia la liberalización de los productos que quedaron fuera del programa original.

Sin embargo, el principal elemento para juzgar la efectividad del derrame producido por el acto inicial de liberalización comercial es el rápido establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), vigente desde el 1° de enero de 1995, que cubre alrededor del 88% del universo arancelario del Mercosur. El 12% que ha quedado temporariamente al margen del AEC, pertenece a sectores transitoriamente excluidos (azúcar y automóviles), a sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y a los productos incluidos en las listas nacionales de excepción (INTAL, 1996: 29).

De este modo se consolidó un proceso de integración que avanza dialécticamente hacia la armonización de algunas políticas centrales para la conformación de un mercado común y representa un éxito notable en la liberalización del comercio en el marco de la integración latinoamericana.

Este éxito se puede observar también en el impresionante aumento de los flujos de comercio intra-subregionales, que crecieron a un promedio del 26,2% entre 1991 y 1997. Estos porcentajes resultan más significativos cuando se tiene en cuenta que durante el mismo período las exportaciones extra-subregionales registraron una expansión relativamente modesta del 7,4% anual en promedio, menores incluso al porcentaje verificado en las exportaciones mundiales. Así, los flujos intrazonales más que duplicaron su participación en las exportaciones totales de la subregión, pasando del 11,1% en 1991 al 24,8% en 1997 (INTAL, 1999: 11).

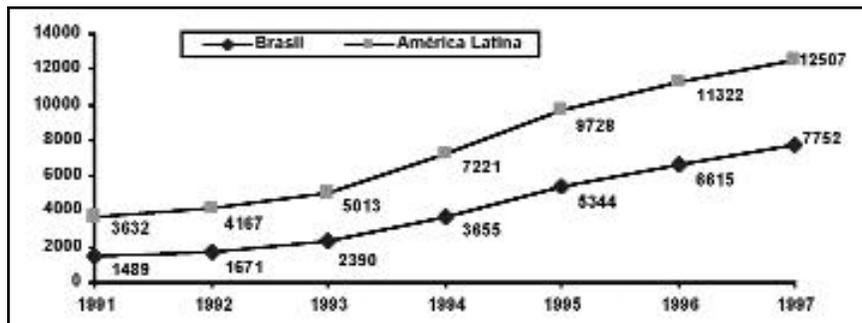
Gráfico 1  
**Exportaciones intra-Mercosur, 1991-1998**  
 (Millones de dólares)



Fuente: Centro de Economía Internacional (1999).

El crecimiento del comercio intra-subregional tuvo como contrapartida el incremento de la interdependencia comercial de los mercados argentinos y brasileños en términos relativos al total de exportaciones de estos países hacia América Latina. Las cifras del incremento de la importancia recíproca de estos países hablan por sí mismas: mientras que en 1991 Argentina exportaba a Brasil el 40% de sus exportaciones hacia América Latina, este porcentaje trepó hasta el 62% en 1997. La importancia relativa del mercado argentino también aumentó para los brasileños, que pasaron de destinar al mercado vecino el 28% de sus ventas latinoamericanas en 1991, al 48% en 1997.

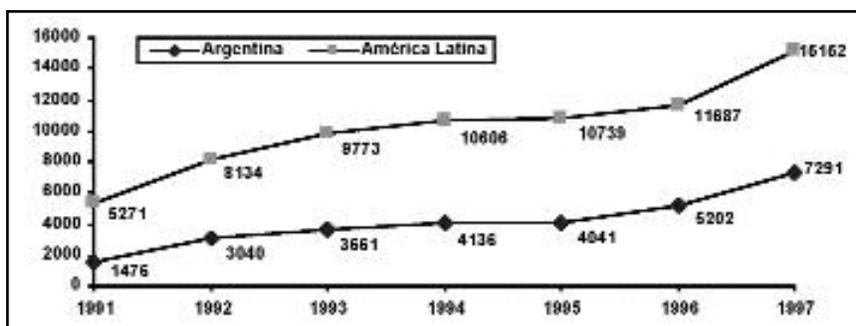
Gráfico 2  
**Argentina: exportaciones a Brasil y América Latina, 1991-1997**  
 (Millones de dólares)



Fuente: IMF, varios años. Nota: Apartir de 1970 la fuente reemplaza la categoría "América Latina" por la de "Otros Países del Hemisferio Occidental" que, además de los países de América Latina, incluye al Caribe.

Gráfico 3

**Brasil: exportaciones a Argentina y América Latina, 1991-1997**  
(Millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, varios años. Nota: A partir de 1970 la fuente reemplaza la categoría "América Latina" por la de "Otros Países del Hemisferio Occidental" que, además de los países de América Latina, incluye al Caribe.

Desde una perspectiva que contemple las grandes líneas rectoras que han marcado el proceso de ampliación del mercado subregional, podría afirmarse que, a juzgar por los resultados alcanzados en la historia de la integración latinoamericana, se ha avanzado más allá de lo esperado. El notable crecimiento del comercio y la interdependencia entre los principales mercados de la región permitiría inferir que se está presenciando una ampliación del espacio económico subregional difícilmente reversible. A su vez, la apariencia de relativa sustentabilidad (o poco probable reversibilidad) del proceso de integración ha contribuido a modificar gradualmente la actitud de los principales actores económicos que operan en la subregión hacia el espacio ampliado, lo que se puede observar, por ejemplo, en las características que adquirieron las nuevas inversiones y la reestructuración de una significativa porción de las empresas del área.

La ampliación del espacio económico de referencia ha fomentado la implementación de múltiples estrategias de integración corporativa orientadas a: i) incrementar la eficiencia productiva, cuyo ejemplo más destacado se encuentra en las empresas del sector automotriz; ii) la adquisición y el control de empresas existentes, que concentra las inversiones de las empresas en la compra de servicios de utilidad pública que son objeto de los programas nacionales de privatización; y iii) el control sobre fuentes de materia prima y recursos naturales abundantes en la subregión, que explica las inversiones de grandes empresas en las áreas de minería, petróleo, petroquímica y *commodities* agrícolas (Bonelli, 1999: 14, cit. en INTAL *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 5).

El impacto que se le puede atribuir a la ampliación del mercado sobre el nivel de inversiones en la subregión es considerable. La inversión extranjera directa (IED) en el Mercosur ha tenido un notable incremento, pasando de un nivel de US\$ 4.987 millones en 1993, a los US\$ 14.179 millones en 1996. La proyección de la tendencia de las IED en la subregión las ubicaban en un nivel anual cercano a los US\$ 20.000 para el año 1997, lo que equivaldría a un aumento del 41% sobre los elevados registros de 1996 (INTAL, 1997: 15, en base a datos del World Investment Report, 1997). Además, estimaciones de largo plazo de la IED han permitido proyectar, para el período 1998-2000, inversiones cercanas a los US\$ 152.500 millones sólo en Argentina y Brasil (INTAL 1999: 15, en base a un estudio del Centro de Estudios para la Producción, CEP, de Argentina)<sup>3</sup>.

El número de adquisiciones y fusiones en empresas líderes de Argentina y Brasil ha sido también significativo, y revela un reacomodamiento estratégico en el mercado subregional. Solamente en Argentina y Brasil hubo, entre 1990 y 1998, un total de 428 fusiones en sectores claves de las economías de estos países, tales como alimentos y bebidas (89); automotriz y autopartes (40); comunicaciones (35); financiero (83); materiales eléctricos y de comunicaciones (26); metalúrgico (34); químico (68); y servicios (53). Y del total de las operaciones de fusión y adquisición registradas en el período, aproximadamente el 57% tuvo como adquirentes a empresas nacionales, el 25% a una subsidiaria de una empresa transnacional y el 18% a inversiones del tipo *cross border* (Bonelli, 1999: 16-17, cit. en INTAL *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 5).

Como se puede observar, la mayoría de estas operaciones exhibe una participación relativamente mayor de los capitales nacionales, lo que estaría indicando que este tipo de empresas, reacias en el pasado a la integración regional, ha respondido a las nuevas condiciones de competencia que representa la ampliación del mercado subregional.

Otras áreas de la integración no han avanzado con el ritmo y la intensidad de las anteriormente descritas. Si bien se han registrado pasos significativos en materia de cooperación e integración en el área de educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad social y otras áreas relevantes, existiría un consenso bastante extendido sobre un marcado déficit en materia de integración social, cultural y desarrollo institucional<sup>4</sup>.

Al avance dispar entre las distintas áreas y sectores de la integración se le ha sumado una intensa crisis al interior del bloque a partir de 1999, que obstaculiza la observación de los enormes avances logrados en el proceso de integración subregional.

## **Crisis y presente del Mercosur**

Tanto los avances del mercado subregional en materia de integración comercial, como su déficit en las áreas sociales, culturales e institucionales, no consti-

tuyen una materia que pueda calificarse de controvertible en el mundo de las ciencias sociales y la política del Cono Sur. Se podría decir que esta situación está dentro de los parámetros normales de la evolución de los procesos de integración desde una mirada lógica e histórica.

Sin embargo, a partir de la crisis que atravesó el bloque durante el último año, han sido “crecientes las voces políticas, técnicas, académico-políticas y empresariales que después de haber reclamado inútilmente por más de dos años soluciones a casos puntuales –prolijamente enumerados– han llegado a la conclusión de que el Mercosur debe retroceder de una Unión Aduanera flexible en camino hacia un Mercado Común, a sólo un Área de Libre Comercio” (Lavagna, 2000: 30).

Aparentemente, existiría una contradicción entre la percepción de un proceso que avanza y se va consolidando –tal como ha sido descrito en el punto anterior– y la que apoya el proceso de “desintegración” de lo ya integrado. ¿Qué hay detrás de estas percepciones aparentemente tan disímiles? ¿Contribuyen las crisis a la pérdida de la perspectiva y visión de largo plazo del proceso?

Para empezar a responder estas preguntas es necesario introducirnos en la lógica de la integración que marca el ritmo dialéctico por el que avanzan estos procesos, particularmente en lo relacionado a los momentos de estancamiento y crisis.

El argumento de este trabajo es el siguiente: progreso y estancamiento son fases que, bajo determinadas circunstancias, pueden ser consideradas normales en los procesos de integración regionales. Estas fases se sucedieron en la mayoría de los procesos de integración comparados, aunque con resultados diversos. En algunos casos implicaron la reformulación de los objetivos iniciales y el reemplazo del esquema, como ocurrió por ejemplo en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta organización fue reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En otros, condujeron a la profundización y expansión del proceso de integración, como sucedió en el proceso de integración de la Unión Europea (UE).

El Mercosur no parece ser una excepción en el trayecto dialéctico por el que transitan los procesos de integración regional comparados. El bloque subregional del Cono Sur está atravesando una crisis cuyos resultados no pueden ser predichos con rigor, pero en principio podrían considerarse como parte intrínseca en la evolución de estos procesos. Los pasos que los gobiernos den en esta situación serán decisivos para inclinar el rumbo del proceso hacia su profundización y perfeccionamiento. El punto que se quiere resaltar aquí es que las crisis en sí mismas no son tan importantes para el destino del proceso como los caminos que se elijan para superarlas.

Las fases de progreso y estancamiento no sólo son normales, sino que pueden ser explicadas desde una perspectiva funcional y dialéctica. La idea central de esta perspectiva indica que los Estados que participan de los procesos de integración tienden a proteger su soberanía en aquellas áreas que están funcionalmen-

te vinculadas a los sectores o áreas ya integradas. Tal es el caso de las denominadas áreas adyacentes, constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas en los procesos de integración, como las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y los aspectos vinculados con medidas sociales y laborales con incidencia sobre el comercio intrarregional<sup>5</sup>.

Una vez que la ampliación del mercado ocurre en áreas centrales de la economía intrarregional, los Estados comienzan a concentrar sus recursos políticos en las áreas adyacentes, provocando crisis de intensidad variable que son características en los procesos de integración. La sucesión de estas crisis puede llevar a los Estados a callejones sin salida o a situaciones con altos costos económicos, políticos y sociales, típicas de los juegos de suma negativa.

Es precisamente en estos momentos cuando aparecen incentivos adicionales para profundizar un proceso de integración. Sin embargo, siempre hay que tener en cuenta que, en circunstancias caracterizadas por altos costos y crisis derivadas de la mutua competencia política y económica intrarregional, existe el peligro potencial de llegar a la parálisis prolongada o incluso a la ruptura del proceso de integración, especialmente cuando no hay instituciones ni mecanismos permanentes y eficaces de solución de controversias que permitan minimizar los costos de conflictos y crisis recurrentes.

La crisis que se perfiló nítidamente en 1999 y se extendió hasta el 2000 marcó el pico conflictivo más álgido desde el inicio del proceso de integración. La expansión del comercio y la interdependencia en la subregión que se iniciaron a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, empezaron a resquebrajarse con el impacto que produjo en esta parte del mundo la moratoria rusa de agosto de 1998. La crisis financiera rusa contribuyó decididamente a configurar un contexto internacional desfavorable para las economías emergentes, tanto en materia comercial (por ejemplo, con la caída de los precios de las *commodities*) como financiera, que se agravó por cuestiones endógenas a partir de la crisis brasileña.

Casi simultáneamente, la alteración de las principales variables macroeconómicas de Brasil desembocó en una depresión del nivel de actividad de esa economía y en una devaluación que alteró los precios relativos y las relaciones de competitividad al interior del Mercosur.

De este modo, se presentó un hecho inédito en la evolución económica del Mercosur, al producirse una contracción simultánea en el nivel de actividad de sus economías (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 1999). La situación económica, sumada a algunos hechos políticos que se sucedieron en los últimos tiempos, contribuyó a crear un ambiente de tensión entre los principales socios del bloque.

Los datos iniciales de la crisis fueron significativos en los países grandes del Mercosur. La retracción económica que afectó a Brasil y Argentina produjo, du-

rante el primer semestre de 1999, una caída de más del 20% en el comercio bilateral en relación al mismo período del año anterior (Gazeta Mercantil, 23/7/99).

La producción industrial argentina cayó el 10% en los primeros seis meses de 1999 en relación al primer semestre de 1998. Al comparar los meses de junio de 1998 y 1999, encontramos que algunos de los sectores más afectados por la crisis han sido: automotriz (-43,9%), metalmecánico (-30%), textiles (-19%), acero (-17%) y papel (-13%) (El Cronista, 21/7/99).

Por su parte, la producción industrial de Brasil acumuló una caída del 3,3% durante los primeros cinco meses de 1999 respecto a igual período de 1998, de acuerdo a datos del Instituto Brasileño de Estadística y Geografía. En tanto, el déficit de la cuenta corriente del país alcanzó durante junio de 1999 su mayor nivel en seis meses, al llegar a US\$ 2.950 millones. Esto habría ocurrido por una declinación de las exportaciones, un incremento de las importaciones y por las amortizaciones de deuda externa durante ese mes (El Diario, 16/7/99).

Las dificultades con el sector externo de las principales economías del bloque, sumadas a la recesión que afectó a todos los miembros (que en el caso de Argentina adquiere una magnitud con pocos parangones en la historia económica de este siglo), alcanzaron un punto en el que se vieron incrementadas por un hecho político que tuvo un gran potencial corrosivo para la integración, al debilitar momentáneamente las bases de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil. El 8 de julio de 1999, el Presidente argentino Carlos S. Menem envió cartas a su par de Estados Unidos y a los miembros del Consejo Ejecutivo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), solicitando la realización de las gestiones necesarias para que Argentina ingresara al organismo de la alianza atlántica en calidad de miembro asociado o en una categoría similar a establecerse.

El gobierno de Brasil reaccionó enérgicamente frente a lo que consideraba una sombra que oscurecía el eje sobre el cual se asentaba el proceso de integración regional. La trascendencia de este hecho puede observarse en un comunicado de prensa en el que el gobierno de Brasil señaló que las autoridades de ese país no fueron consultadas en relación con la solicitud argentina de ingreso a la OTAN, a lo que agregó que, de ser aceptada la petición del Presidente argentino a la organización atlántica, la misma introduciría elementos extraños en el contexto de la seguridad regional sudamericana, y podría traer consecuencias de naturaleza política y militar que deberían ser analizadas en todos sus aspectos.

De esta manera, la política exterior argentina introdujo una cuña en las relaciones bilaterales con Brasil en momentos en los que ya estaba perfilada una crisis económica. Una sucesión de hechos puntuales contribuiría aún más a agravar los conflictos bilaterales entre los principales socios. Así, por ejemplo, el Secretario de Industria, Comercio y Minería de Argentina dio a conocer, el 13 de julio de 1999, tres resoluciones que imponen cuotas para la importación de textiles

provenientes de Brasil, China y Pakistán. Las salvaguardas entrarían en vigencia el 31 de julio del mismo año, a partir de la publicación de las Resoluciones Nº 861, 862 y 863 en el Boletín Oficial, y regirían por un plazo de tres años. La aplicación de salvaguardias había sido acordada con el Consejo Directivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), que también pidió protección para el calzado. Sin embargo, el funcionario argentino descartó medidas similares para el calzado proveniente de Brasil (El Cronista, 14/7/99).

A su vez, el Ministerio de Desarrollo e Industria de Brasil expresó que su país apelaría ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) la decisión argentina de aplicar cupos a las importaciones de textiles de ese país por entender que, más allá de que el Acuerdo de Textiles y Vestimentas (ATV) las admita, este tipo de medidas no se condice con una Unión Aduanera. La posición brasileña adquirió mayor relevancia porque abrió por primera vez las puertas para que los socios mayores del Mercosur diriman una cuestión comercial en el marco de la OMC (El Cronista, 15/7/99; Clarín, 16/7/99; BAE, 16/7/99).

Avanzando sobre otras áreas adyacentes a la integración, el gobierno de Brasil aprobó beneficios fiscales para la instalación de una terminal de la empresa automotriz Ford en el estado de Bahía, al nordeste del país. Con un veto parcial, el presidente brasileño aprobó el 20 de julio de 1999 una reducción del 32% del Impuesto a Productos Industrializados (IPI). La medida estaba destinada a otorgar beneficios fiscales para la empresa del orden de los US\$ 100 millones, una cifra considerablemente menor a los US\$ 388,88 millones previstos en la disposición parlamentaria vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo. Esta decisión, tomada en las adyacencias de la integración, generó naturalmente la reacción de los demás socios del Mercosur y de sectores políticos e industriales de los estados del sur de Brasil, afectados por las externalidades de la decisión del gobierno federal.

A medida que iban agudizándose las disputas, los gobiernos comenzaron a expresar una incipiente preocupación por una competencia que parecía avanzar hacia un callejón sin salida. El ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Clovis Carvalho, emitió un comunicado en el que expresa que los esfuerzos de los gobiernos y los agentes económicos para alcanzar el libre comercio dentro del Mercosur no pueden verse comprometidos por restricciones no tarifarias o medidas de cualquier otra naturaleza que contradigan los objetivos del acuerdo. La comunicación agregó que era creciente la preocupación de Brasil por la decisión de Argentina de adoptar medidas con efecto restrictivo sobre las exportaciones brasileñas. Asimismo, mencionó que el gobierno de Brasil estaba buscando medios legales para revertir esas decisiones, y que había transmitido al gobierno argentino su preocupación por las presiones y medidas proteccionistas que ponen en riesgo el objetivo mayor de integración de las economías que conforman el Mercosur (La Prensa, 24/7/99).

No obstante, el Ministerio de Economía de la Argentina dictó la resolución Nº 911, que reglamenta el procedimiento que las empresas deben cumplir para so-

---

licitar la aplicación dentro del Mercosur de salvaguardias previstas por la ALADI. En esa oportunidad se argumentó que la decisión adoptada por el ministro Roque Fernández estaba fundada en la Resolución N° 70 de 1987 de la ALADI, que establece el Régimen Regional de Salvaguardias, algo que sería, desde su posición, aplicable con carácter complementario a los acuerdos subregionales como el Mercosur (BAE, 27/7/99). Por su parte, la Cancillería brasileña argumentó que la medida no tenía sustento legal, y se avanzó un poco más en una costosa competencia política (Gazeta Mercantil, 27/7/99).

En una nueva ronda de conflicto, Brasil suspendió unilateralmente todas las negociaciones técnicas con la Argentina en el Mercosur en respuesta a las medidas restrictivas adoptadas por ésta, y solicitó una reunión cumbre de alto nivel político para resolver las controversias (BAE, 27/7/99). Asimismo, anunció que llevaría al Tribunal Arbitral del Mercosur el conflicto generado por la aplicación argentina de cupos a las importaciones de textiles de Brasil, y solicitó una reunión de emergencia del Grupo Mercado Común (GMC) (El Cronista, 27/7/99; La Prensa, 27/7/99; Clarín, 27/7/99; Gazeta Mercantil, 27/7/99).

En forma paralela aunque no aislada, continuaba la tensión por la intención puesta de manifiesto por Argentina de ingresar a una alianza militar extra-subregional. Este tema se resolvió en alguna medida por una decisión tomada fuera del ámbito del Mercosur: el Secretario General de la OTAN comunicó al gobierno argentino la no aceptación de su solicitud de ingreso a la Organización (La Nación, 29/7/99).

Esta sintética crónica de algunos de los episodios que configuraron uno de los picos de mayor tensión en 1999 presentó los rasgos típicos de aquellos conflictos comerciales que pueden ser considerados normales en los procesos de integración en razón de las vinculaciones funcionales de las áreas adyacentes con las áreas integradas. La tensión natural en estos casos se vio peligrosamente agravada por la existencia de un conflicto que trascendió los límites de la normalidad y entró en la esfera de la alta política. La solicitud argentina de ingresar a la OTAN minaba las bases políticas del acuerdo subregional y agravaba la percepción de conflictos comerciales que, en otras circunstancias, podrían haber sido considerados como rutinarios en la marcha de la integración.

La preocupación sobre la marcha del bloque trascendía a los gobiernos y se expresaba en los grupos de interés más afectados por los ruidos en la economía política de la subregión. El Consejo Industrial del Mercosur (CIM), la gremial que reúne a la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Unión Industrial Paraguaya (UIA), advirtió sobre la existencia de un retardo y un estancamiento en el actual proceso de integración subregional, y exhortó a los gobiernos del bloque a que comiencen cuanto antes la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. En la declaración emitida por el CIM al finalizar un encuentro realizado a mediados de 1999, se puso de manifiesto la volun-

tad de los sectores industriales del bloque de expresar a sus respectivos gobiernos la preocupación existente en ese ámbito por la marcha del Mercosur, por el retardo o estancamiento en la negociación de los temas sustantivos que forman parte del Programa de Acción 2000 del Mercosur.

Asimismo, el CIM reclamó la eliminación y/o armonización de las medidas y restricciones no arancelarias, y un mayor dinamismo en las negociaciones para profundizar la Unión Aduanera. En las consideraciones finales del documento del CIM, los industriales exhortaron a que se inicien lo antes posible las negociaciones tendientes a coordinar las políticas macroeconómicas de los países de la subregión, según lo aprobado el 15 de junio de 1999 en la reunión que el Consejo del Mercado Común (CMC) realizó en Asunción, Paraguay. La referida decisión del CMC instruyó a los ministros de economía y presidentes de bancos centrales de los países miembros para que avancen en la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas y preparen un informe para la próxima reunión ordinaria del órgano máximo del Mercosur (INTAL, 1999[a]).

La reacción de los grupos de interés más activos en el proceso de integración estaba relacionada con el clima económico y la sucesión de disputas como las mencionadas anteriormente, resaltadas ampliamente en la prensa de la subregión. Sin embargo, no podían apreciarse datos que justificaran la posición de “desintegrar” lo ya integrado a la que se hacía referencia al comienzo de este punto. La información publicada en medios argentinos y brasileños mientras se desarrollaban los conflictos comerciales señalaba que tanto la recesión de las economías del bloque como la alteración de los precios relativos que provocó la devaluación brasileña habían tenido un efecto perceptible sobre los principales flujos comerciales en la subregión. Pero una observación de los mismos indica también que los efectos de la devaluación brasileña (que afectaron más a las políticas hacia la integración y relativamente menos al nivel económico de los países del bloque) habían tenido un impacto inferior al inicialmente esperado o al que harían suponer las reacciones puestas de manifiesto por los críticos del proceso.

La devaluación del Real alimentó en Argentina, a través de la prensa y la opinión de algunos operadores económicos, un debate que ponía en duda la conveniencia de pertenecer a un bloque en el que se habían alterado unilateralmente las reglas del juego. El temor a la “inundación” de productos brasileños era palpable en los sectores económicos que percibían al cambio de precios relativos como una amenaza directa a sus intereses productivos y comerciales. Sin embargo, la tan temida inundación no terminaba de concretarse, y los datos recabados en esos momentos demostraban que no había demasiados fundamentos empíricos para encender esos temores. Durante los primeros meses de 1999, las exportaciones argentinas hacia Brasil cayeron efectivamente un 30% respecto a igual período de 1998. Pero también disminuyeron un 28% las importaciones desde Brasil. La disminución del comercio bilateral fue bastante pareja, y Argentina logró mantener un saldo favorable en alrededor de los US\$ 287 millones.

Un examen algo más detenido del comercio bilateral muestra que once capítulos de la nomenclatura arancelaria experimentaron aumentos en las exportaciones brasileñas hacia Argentina, destacándose los rubros correspondientes a calzados, productos farmacéuticos, textiles y fundición de hierro y acero.

Asimismo, es posible observar que treinta y nueve capítulos de la nomenclatura experimentaron una caída de las exportaciones brasileñas por un monto superior a los US\$ 1.000 millones. Esta caída estuvo liderada por las exportaciones automotrices (US\$ 460 millones), seguidas por máquinas y herramientas (US\$ 104 millones), hierro y acero (US\$ 78 millones), y minerales metálicos (US\$ 54 millones).

A pesar de la devaluación del Real, diez capítulos de la nomenclatura registraron aumentos de las exportaciones argentinas hacia Brasil por un monto aproximado a los US\$ 64 millones, entre los que se destacaron las ventas de productos lácteos, que subieron de US\$ 109 millones en el primer semestre de 1998 a US\$ 128 millones en igual período de 1999. Otros capítulos que aumentaron fueron los minerales metálicos (US\$ 15 millones), herramientas de mano (US\$ 7 millones) y productos químicos inorgánicos (US\$ 7 millones).

Por otra parte, cuarenta y seis capítulos experimentaron una disminución de las exportaciones argentinas hacia Brasil por un monto aproximado a los US\$ 1.200 millones, entre los que se destacaron las exportaciones de vehículos automotores (US\$ 700 millones), seguidas por los combustibles (US\$ 119 millones) y las hortalizas y legumbres (US\$ 88 millones).

De acuerdo a Eduardo Ablín y Jorge Lucángeli, estas cifras del intercambio bilateral hacen difícil pensar que la devaluación brasileña ha beneficiado en forma masiva a los exportadores de ese país, alterando la dirección y dimensión del flujo global del comercio en el mercado subregional (El Economista, 13/8/99). Por el contrario, estos datos parecerían otorgar mayor validez a la hipótesis de que la caída del nivel de actividad que enfrentan ambas economías ejerce la mayor influencia sobre la coyuntura comercial intra-subregional.

Cuadro 1

***Comercio bilateral Brasil - Argentina: Primer semestre de 1999***  
***Importaciones y exportaciones brasileñas, principales sectores***

Sectores	Importaciones		Exportaciones	
	Millones US\$	Variación % 99/98	millones US\$	Variación % 99/98
Productos vegetales	655,1	-19,0	54,8	-23,0
Material de transporte	630,0	-52,8	571,2	-44,6
Productos minerales	282,8	-27,3	49,3	-50,1
Maquinaria y Mat. eléctricos	230,0	-15,3	500,2	-23,3

Cuadro 1 - continuación

Sectores	Importaciones		Exportaciones	
	Millones US\$	Variación % 99/98	millones US\$	Variación % 99/98
Productos químicos	191,2	-4,3	301,1	-16,0
Productos pecuarios	187,4	-7,0	52,1	-27,7
Textiles	136,5	-13,3	138,2	-17,2
Plástico y goma	102,5	-10,0	168,1	-22,5
Productos alimenticios	82,3	-29,7	93,4	-10,8
Metales	75,3	-9,3	233,2	-27,7
Grasas y aceites	61,9	-40,9	s/d	s/d
Papel y celulosa	52,3	-24,9	135,0	-13,8
Cuero y manufacturas	43,7	8,6	s/d	s/d
Calzados	s/d	s/d	47,4	66,6
Otros productos	37,8	s/d	124,6	s/d

Fuente: Secex, Brasil; Gazeta Mercantil 9/8/99.

Cuadro 2

*Exportaciones de Brasil hacia la Argentina: capítulos que aumentaron*

Capítulos de la Nomenclatura	1er Semestre 1998	1er Semestre 1999	Incremento	Incremento
	US\$	US\$	US\$	%
41. Piel y cueros	1.902.322	3.122.930	1.220.608	64
76. Aluminio y manufacturas	34.872.844	36.283.055	1.410.211	4
70. Vidrio y manufacturas	15.353.653	18.101.281	2.747.628	18
37. Prod. fotográfica y cinematográfica	18.470.820	23.348.467	4.877.647	26
07. Prod. hortícolas y legumbres	261.125	6.180.129	5.919.004	2.267
34. Jabones, detergentes	22.897.704	28.912.937	6.015.233	26
27. Combustibles	3.191.782	9.749.830	6.558.048	205
73. Fundición de hierro o acero	51.460.274	58.761.355	7.301.081	14
63. Otras confecciones textiles	21.713.661	29.875.630	8.161.969	38
30. Prod. farmacéuticos	38.211.311	49.420.153	11.208.842	29
64. Calzados y partes	28.386.034	47.242.043	18.856.009	66
<b>Total</b>	<b>236.721.530</b>	<b>310.997.810</b>	<b>74.276.280</b>	<b>31</b>

Fuente: Embajada de Argentina en Brasil en base a SISCOMEX; El Economista (Bs.As.), 13/8/99.

Existen pocas dudas acerca de la conmoción que produjo sobre las relaciones comerciales en el Mercosur la depreciación del orden del 65% de la moneda brasileña, al favorecer la caída del comercio y afectar de manera diferencial a distintos sectores de la economía de los países de la subregión. Sin embargo, no está tan claro cuál ha sido el impacto efectivo de la depreciación del Real, que llevó a esa moneda de una tasa de cambio de RS 1,21 por dólar a más de RS 2 por cada unidad de la moneda estadounidense.

Esta es una de las dudas que ha intentado aclarar Manuel Alvarado Ledesma, al sostener al final del primer trimestre de 2000 que por varios meses el valor del real ha subido a una tasa sostenida del 0,5% semanal, la cual lo ha colocado a un nivel de alrededor RS 1,72 por dólar a finales del primer trimestre del 2000. De esta manera, la devaluación nominal registrada desde enero de 1999 se ubicó a finales de marzo de 2000 en el orden del 42% (El Cronista, 31/3/2000).

Al incorporar a su análisis la evolución de la tasa de inflación brasileña junto con otros indicadores macroeconómicos, Alvarado sostiene que el tipo de cambio está retomando el camino hacia su relación histórica de manera constante y persistente, por lo que sería probable que encuentre aquel punto de equilibrio en un período no muy largo. En tal sentido, expresa que el éxito del plan de reformas encarado por ese país inducirá el ingreso de capitales del exterior y producirá un aumento de la productividad de la economía brasileña, convalidando así la revaluación del real.

El conjunto de estas circunstancias lo llevarían a predecir que, en un futuro cercano, el Real confluirá hacia su valor histórico, estimativamente un 15% más bajo de aquel en el que se encontraba en el momento de la devaluación del mes de enero de 1999 (INTAL, 1999[b]).

Estos datos iniciales muestran que lo que se ha denominado la peor crisis del Mercosur se enraizó en problemas tanto externos (por ejemplo, los originados a partir de la crisis rusa) como nacionales (crisis brasileña y las recesiones concomitantes de las economías de los países de la subregión). La fuerte contracción del comercio intra-subregional tuvo efectos inmediatos y sensibles en las relaciones entre los socios y produjo una desaceleración del ritmo de la integración. En coyunturas como éstas, las expectativas de los actores que operan en el mercado ampliado se ven afectadas por el nivel de las economías subregionales, principalmente de aquéllas que actúan como locomotoras del proceso, y se amplifican los reclamos de los sectores afectados por desventajas comparativas estáticas. Su efecto significativo sobre los países del bloque es innegable, pero podría conjeturarse que el impacto ha sido mayor de lo esperable debido a la ausencia de instituciones apropiadas para medir objetivamente las principales variables de referencia, encauzar el conflicto, y proponer soluciones viables antes de avanzar hacia callejones sin salida.

## **Crisis y futuro del Mercosur**

La actual crisis del Mercosur marca un punto de inflexión en la evolución del bloque subregional que tiene el potencial de revitalizar el proceso de integración. Las externalidades negativas y los conflictos en las áreas adyacentes de la integración tienden a generar demandas de mayor integración y coordinación política y económica.

El cambio de gobierno en Argentina contribuyó a distender algunos de los aspectos políticos más salientes que el conflicto tuvo durante 1999. La coalición política que asumió en diciembre de 1999 no tuvo participación en la decisión política de solicitar el ingreso a la OTAN y afectar consecuentemente las bases sobre las que se apoya la alianza estratégica de los dos grandes países sudamericanos. En consecuencia, esto generó un nuevo clima político que permitió volver a una relación plagada de conflictos irresueltos (aunque “normales” en todo proceso de integración), con la conciencia de que, si se seguía en el mismo camino, los costos se agravarían innecesariamente en dirección hacia un punto sin retorno.

El peso de los conflictos irresueltos sobre la marcha del bloque pudo percibirse claramente durante la XXXVII Reunión Ordinaria que el Grupo Mercado Común (GMC) realizó los días 4 y 5 de abril de 2000 en Buenos Aires, Argentina. También se observó una incipiente reacción frente a la demanda de mayor integración y coordinación económica y política.

Uno de los propósitos centrales del encuentro fue tratar el estado de situación de la Unión Aduanera y el relanzamiento del Mercosur. En este sentido, las delegaciones de los países miembros analizaron la actual situación del bloque e intercambiaron puntos de vista sobre el funcionamiento de los principales instrumentos de política comercial común y las dificultades experimentadas en el comercio intrarregional. Al finalizar la discusión, el GMC ratificó la voluntad de los países de cumplir con los compromisos y objetivos del Tratado de Asunción, y concluyó que resulta entonces imprescindible encarar una nueva etapa en el proceso de integración, con la definición de un programa de trabajo destinado a relanzar el Mercosur.

El GMC destacó que la coordinación de políticas macroeconómicas constituye un elemento central para el relanzamiento del bloque subregional, y consideró necesario que los trabajos del Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica se desarrollen con esa perspectiva. La finalización del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera fue considerada como la base a partir de la cual se desarrollará un programa de trabajo para iniciar el tratamiento del conjunto de temas que formarán parte del relanzamiento del Mercosur. Los temas a considerar serán, entre otros: 1) Acceso al mercado; 2) Agilización de los trámites de frontera y plena vigencia del Programa de Asunción; 3) Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión

temporaria y otros regímenes especiales; 4) Arancel Externo Común (AEC); 5) Defensa comercial y de la competencia; 6) Solución de controversias; 7) Incorporación de la normativa Mercosur; 8) Fortalecimiento institucional del Mercosur; 9) Relaciones externas; 10) Financiamiento para el desarrollo; y 11) Evaluación del cumplimiento de las pautas de trabajo de los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos y Reuniones Especializadas.

La necesidad de contar con una mayor presencia institucional para superar la crisis y avanzar en el programa de Relanzamiento del Mercosur se puso de manifiesto en el aumento de las exigencias de coordinación política y económica. Los Coordinadores Nacionales del GMC decidieron asumir la conducción directa de los trabajos, a efectos de organizar las tareas e instrumentar el proceso. Con este propósito, acordaron realizar reuniones periódicas que comenzaron en la primera quincena de mayo de 2000.

El renovado impulso a la marcha del bloque fue refrendado poco tiempo después por la reunión ministerial que Argentina y Brasil celebraron en la ciudad de Buenos Aires. Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa, y de Economía y Hacienda de Argentina y Brasil, se reunieron a finales del mes de abril de 2000, con el propósito de afianzar y profundizar los vínculos recíprocos en el marco de la alianza estratégica entre ambos países del Mercosur. En su examen conjunto sobre el estado y las perspectivas del Mercosur, coincidieron en que el proceso de integración es esencial para la estrategia de desarrollo de Brasil y Argentina, y su reactivación se corresponde con una demanda de las sociedades de ambos países. Al respecto, consideraron auspiciosos los resultados de la Reunión del GMC en la que se definió la agenda del Relanzamiento del Mercosur anteriormente mencionada, y definieron a su implementación como un objetivo fundamental de la acción de ambos gobiernos.

A esta altura parecía bastante claro que los países que lideraron el proceso de integración estaban tratando de superar una situación que empezaba a ser demasiado costosa, tanto para la estrategia internacional de largo plazo de ambos gobiernos, como para los negocios de importantes grupos económicos que operan en el mercado ampliado.

La imagen del camino sin salida se iba definiendo, y esto comenzó a provocar demandas en la sociedad (léase, importantes grupos de interés) de avanzar hacia el cumplimiento de lo pactado. Esto es, consolidar la UA y dar los pasos para establecer en el futuro un MC.

Los gobiernos de Argentina y Brasil recibieron esta demanda y comenzaron a canalizarla en hechos. Así, a través del GMC y la Reunión Ministerial de Buenos Aires, la superación de esta etapa en el camino dialéctico de la integración tomó recientemente la forma de una decisión política hacia la profundización del proceso y el perfeccionamiento de los mecanismos que facilitan la operación de los actores públicos y privados en el marco del espacio ampliado.

Los acuerdos y programas que se decidieron implementar para superar la crisis reflejan, de algún modo, el efecto de derrame (“*spillover*”) típico de los eslabonamientos funcionales entre las distintas áreas, sectores y políticas de los espacios en vías de integración. Los conflictos sobre las áreas adyacentes, las externalidades negativas de medidas nacionales, y la necesidad de mayor coordinación política y económica, son elementos que se combinan para producir crisis y generar las demandas que eventualmente provocan los avances en los procesos de integración.

Tal sería el sentido de algunas de las recientes decisiones adoptadas por funcionarios del más alto nivel de Argentina y Brasil. En el encuentro de Buenos Aires se decidió dar un paso elemental hacia la coordinación económica y política al interior del bloque mediante la construcción (nueve años después de la firma del Tratado de Asunción) de indicadores del área fiscal, de deuda pública y de precios –con datos hasta junio de 2000– que proveerá la información básica necesaria para avanzar en la convergencia y coordinación macroeconómica. Este es el paso previo indispensable para el establecimiento de metas macroeconómicas que pongan énfasis en la solvencia fiscal y la estabilidad de precios.

Asimismo, se estableció un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico (GBMM) que tendrá a su cargo el seguimiento de los indicadores mencionados. La creación de un Grupo Bilateral de consulta y monitoreo surgió como propuesta tendiente a consolidar un mercado común genuino y a examinar conjuntamente aspectos relativos a la defensa de la competencia, a la defensa comercial intrazona y a las ayudas aportadas por ambos Estados (INTAL, 2000[b]).

El nivel de coincidencias bilaterales alcanzó puntos definidos como centrales por ambos gobiernos. Los dos países resolvieron establecer un mecanismo bilateral encargado específicamente del monitoreo regular de los flujos de comercio intra y extrazona de los productos incluidos en los acuerdos privados. Para dirimir eventuales diferencias en la aplicación de estos acuerdos, la declaración ministerial expresa que se podrá prever una instancia de mediación que será definida por ambas partes.

Los ministros examinaron también dos aspectos centrales en la evolución de la integración subregional, como son la solución de controversias y la utilización de incentivos a la inversión. En relación al primer tema, coincidieron en proponer a Paraguay y Uruguay trabajar en el perfeccionamiento de los mecanismos de solución de controversias del Mercosur. En lo que respecta al segundo, convinieron en avanzar hacia una reducción en la utilización de los incentivos, para limitar la existencia de distorsiones en la asignación de recursos en la subregión. A tal fin, decidieron impulsar la creación de un ámbito específico en el que se efectúen relevamientos e intercambio de información sobre los incentivos a la inversión que se aplican en el bloque, para poder así establecer criterios para su tratamiento.

Otro aspecto destacado en la Declaración ha sido el acuerdo alcanzado para eliminar las licencias y anuencias previas, así como otras restricciones no arancelarias aplicadas en el comercio intrazona no contempladas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980<sup>6</sup>. Para ello, Argentina y Brasil decidieron determinar conjuntamente las situaciones específicas y los productos que queden comprendidos en el artículo 50, quedando expresamente señalado que no se crearán nuevos requisitos o exigencias para las licencias previas remanentes.

Estos rubros fundamentales en el proceso de ampliación de mercados constituyen uno de los ejes de la economía política de la integración regional que requieren de un seguimiento y monitoreo. Lamentablemente, las instituciones de tipo intergubernamental no son particularmente aptas para realizar estas tareas de una manera imparcial y relativamente eficiente, entre otras razones, por estar integradas por funcionarios nacionales cuyos intereses y tiempos no coinciden necesariamente con el mantenimiento de la perspectiva estratégica en función del mercado ampliado que se requiere en tiempos de crisis y profundización del proceso de integración regional.

## **Conclusiones**

El relanzamiento del Mercosur propuesto por el GMC y la decisión política evidenciada en los niveles más altos de los gobiernos de Argentina y Brasil exhiben la intención de profundizar un proceso considerado vital para los intereses de los países miembros.

La coordinación macroeconómica, la reducción de asimetrías, el acceso al mercado ampliado, la solución de controversias, el tratamiento de las externalidades negativas y la formación de un mercado común, requieren de un tipo de instituciones que el Mercosur actual no tiene. La conformación de un mercado común u otro modelo avanzado de integración regional necesita, desde una perspectiva neofuncionalista revisada, la operación conjunta de actores públicos y privados en los niveles subnacionales (sociedad), nacionales (Estado) y regionales (instituciones y organizaciones del proceso de integración).

En consecuencia, la decisión política de profundizar el Mercosur tendría que ser acompañada de un adecuado marco institucional que permita alcanzar la sustentabilidad del proceso de integración y el cumplimiento de lo pactado por los países miembros. Estas instituciones tendrían entonces que ir más allá del típico modelo intergubernamental que ha caracterizado la conformación de la ZLC y la UA imperfecta. El camino hacia el MC requiere de instituciones que tengan como referencia principal al espacio subregional y no tanto al nacional como sucede en la actualidad. En la medida de lo posible, deberían estar más aisladas de las presiones de los grupos de intereses nacionales y de los recurrentes conflictos

(económicos, sociales, políticos y hasta burocráticos) que rodean el trabajo cotidiano de los burócratas y funcionarios nacionales que manejan el Mercosur. En otras palabras, la presencia de instituciones que tengan como referencia al espacio subregional ampliado y actúen estratégicamente en función del mismo, a partir de los compromisos asumidos por los Estados miembros, resultaría indispensable en un estadio de la evolución de los procesos de integración regional cercano al MC.

Las instituciones regionales son fundamentales para encauzar los conflictos en la medida en que tienden a reducir los costos de transacción de las negociaciones intergubernamentales, al actuar como amables componedores y facilitar la comunicación y el cumplimiento de los acuerdos pactados por los Estados miembros. Si estas instituciones están relativamente aisladas de los vaivenes típicos de la economía política nacional (algo que no ocurre con los órganos actuales del Mercosur), tendrían la ventaja adicional de permanecer relativamente más distantes de los conflictos nacionales y de las presiones de los grupos de interés a los que diariamente se ven sometidos los gobiernos nacionales de los países de la subregión. Esto permitiría sostener el rumbo estratégico del mercado ampliado y contribuiría a mantener en los cauces normales a conflictos que aumentan en relación directa con el incremento en la interdependencia y la integración.

La “Declaración de Buenos Aires” expresó claramente, una vez más, que el Mercosur constituye el proyecto internacional más relevante en el que se encuentran comprometidos Argentina y Brasil. Esta afirmación podría ser también válida para Uruguay y Paraguay. Si esto es así, tarde o temprano estos países tendrán que dar los pasos necesarios para que un régimen típicamente intergubernamental se institucionalice a nivel regional. Ello se hará incluso a pesar de los deseos o convicciones de importantes sectores políticos y burocráticos que se oponen a la institucionalización del proceso, por los efectos combinados de los crecientes conflictos comerciales y los eslabonamientos funcionales entre áreas integradas y adyacentes, así como por los intereses estratégicos y económicos de actores públicos y privados que están siempre presentes en procesos de integración que ya lograron liberalizar lo substancial del comercio. Una vez que se logra liberalizar lo substancial del comercio intra-sub-regional (algo que alcanzó el Mercosur), es previsible que se desate la lógica de la integración que lleva a la profundización del proceso mediante un mecanismo de derrame producido por los eslabonamientos funcionales. Claro está que esto significa que los conflictos crecientes y las crisis recurrentes alimentarán la marcha dialéctica hacia estadios superiores de la integración subregional.

La ampliación del mercado modifica el punto de referencia de los actores económicos, sociales y políticos. La transición hacia la consolidación del espacio subregional puede hacerse más o menos lenta; más o menos costosa; más o menos traumática. Todo depende de las decisiones que se tomen y la oportunidad de

las mismas. En todo caso, es preciso comprender la lógica de la integración y las consecuencias que produce el proceso. Sobre todo, hay que tener en cuenta que la generación de un espacio económico, social y político subregional constituye un proceso que afecta la noción clásica del Estado moderno al tocar su centro neurálgico: la noción de soberanía basada en un principio de territorialidad excluyente. Precisamente por esta razón, los conflictos y las crisis son inherentes al proceso.

Por último, se podría afirmar que la buena noticia es que el bloque subregional aparentemente estaría en vías de superar la que hasta el presente ha sido su peor crisis, y de profundizar el proceso de integración. Sin embargo, el Mercosur del siglo XXI seguirá caracterizándose por los inevitables conflictos y las recurrentes crisis que produce el aumento de la interdependencia y la consolidación de un mercado ampliado que avanza dialécticamente. La mala noticia es que todavía no se visualiza el diseño y la creación de instituciones aptas para minimizar los ecos de los problemas del presente y facilitar las salidas a los previsibles conflictos y crisis que ocurrirán en el futuro de la subregión.

La continuidad y profundización de la integración dependerá, entonces, de un apropiado marco institucional que disminuya los costos del proceso, afiance su sustentabilidad y lo conduzca por el rumbo fijado por los Estados miembros.

## Bibliografía

- Centro de Economía Internacional 1999 *Panorama del Mercosur* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) N° 5.
- CEPAL 1997 *Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur* (Santiago de Chile: CEPAL LC/R.1706).
- Consejo Mercado Común [CMC] 1995 *Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000* (Decisión CMC N° 9/95), en Mercosur 1997 *Boletín Oficial del Mercosur* (Montevideo)
- Corbey, Dorette 1995 “Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration”, in *International Organization* Vol. 49, N° 2, Spring.
- International Monetary Fund (varios años) “Direction of Trade” (Washington, D.C.).
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1999 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL) N° 5.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1996 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 1, 29.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1997 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 3, 15.
- Lavagna, Roberto 2000 “Mercosur: zona de libre comercio o área de decisión brasileña. ¿El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas?”, en Barbato, Celiba (coord.) *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política* (Montevideo: Trilce) 30.

## Publicaciones Periódicas

- INTAL 1998 *Carta Mensual N° 18* (Buenos Aires) Enero.
- INTAL 1999[a] *Carta Mensual N° 36* (Buenos Aires) Julio.
- INTAL 2000[a] *Carta Mensual N° 44* (Buenos Aires) Enero.
- INTAL 2000[b] *Carta Mensual N° 46* (Buenos Aires) Mayo.
- <http://www.eadb.org/INTAL/publicaciones/CARTAS>
- 1999 *Buenos Aires Económico / BAE* (Buenos Aires).
- 1999 *Clarín* (Buenos Aires).
- 1999 *El Cronista* (Buenos Aires).
- 1999 *El Diario* (Santiago de Chile).

1999 *El Economista* (Buenos Aires).

1999 *Gazeta Mercantil* (São Paulo).

1999 *La Nación* (Buenos Aires).

1999 *La Prensa* (Buenos Aires).

## Notas

1 Dado que el Régimen de Adecuación incluyó sólo a los bienes por los que se habían activado las cláusulas de salvaguardia del Mercosur, quedaron excluidos de éste los productos sujetos a otros procedimientos (por ejemplo, las medidas *antidumping*, que fueron el mecanismo más utilizado por los socios del bloque). En la actualidad, el Mercosur no dispone de cláusulas de salvaguardia, lo que facilitó la implementación del régimen de adecuación (CEPAL, 1997: 32-33).

2 Punto 6.6. de los Compromisos en Materia Económica y Comercial contenidos en la Declaración Ministerial de Buenos Aires, realizada el 20 de abril de 2000 por los Ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Defensa, y de Economía de Argentina, y los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Defensa de Brasil.

3 La mayor parte de las inversiones previstas para el Mercosur se concentrarían, en orden decreciente, en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica, automotriz, petróleo y gas, minería y derivados de petróleo, construcción, bancos y servicios financieros. El total de inversiones proyectadas en el período 1998-2000 se distribuiría de la siguiente manera: para Argentina, US\$ 53.100 millones y para Brasil, US\$ 99.400 millones.

4 Esta conclusión ha sido extraída de los debates que se han dado en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO “Mercosur e Integración Regional” (GT 14) en el que participaron alrededor de veinte académicos sudamericanos. Estos debates se dieron principalmente en dos reuniones que realizó el GT 14. La primera de ellas tuvo lugar el 31 de agosto de 1999 en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, durante una reunión realizada para analizar la “Realidad y Perspectiva del Mercosur”. La segunda se desarrolló en la Universidad de la República, Uruguay, los días 30 y 31 de marzo de 2000.

5 Estas últimas son particularmente relevantes cuando existe un mercado común con movilidad del factor trabajo.

6 Las medidas mencionadas en este artículo están destinadas a: “a) Protección de la moralidad pública; b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; e) Importación y exportación de oro y plata metálicos; f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear”.



---

*Los movimientos sociales y los actores  
culturales en el escenario regional.  
El caso del Mercosur*

◀ Elizabeth Jelin\*

**E**l proceso de globalización en curso involucra un cambio substancial en la organización económica, social y política del mundo contemporáneo. La internacionalización del capital, la apertura y desregulación de las economías nacionales, el fin de la Guerra Fría, la expansión y revolución tecnológica en los campos de la información y la comunicación, están provocando transformaciones sociales y culturales de enorme significación.

En un sentido, no se trata de fenómenos totalmente nuevos sino de cambios en la escala y en la temporalidad de los mismos. La historia de la colonización y de la dominación europea, así como la historia económica de los imperios, han sido fenómenos mundiales, que ocurrieron en épocas en que no existían satélites que permitieran la comunicación instantánea o el funcionamiento coordinado de los mercados de capitales, tal como ocurre en la realidad contemporánea.

La historia de los movimientos sociales modernos muestra también la presencia de una dimensión internacional desde sus inicios. El movimiento obrero que se desarrolló desde los albores de la revolución industrial, por ejemplo, ya tenía un carácter internacional. Esto estaba presente en el 'proletarios del mundo, uníos', que proclamó hace ciento cincuenta años una visión global del desarrollo de la clase obrera. En este siglo, otros movimientos también manifestaron este ca-

---

\* Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ph.D. en Sociología, University of Texas at Austin. Investigadora Principal del CONICET y coordinadora del Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, IDES. Profesora titular de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

rácter mundial y global en sus objetivos, estrategias y actores: el movimiento sufragista de los años veinte y el feminismo más reciente, el ambientalismo, el indigenismo y los movimientos por los derechos humanos contemporáneos. De hecho, todos estos movimientos se desarrollaron simultáneamente en una escala local y en un contexto global.

Los sentidos de lo local, lo nacional y lo global, sin embargo, no son constantes a lo largo de la historia. Hay sentidos nuevos, por la magnitud y alcance de los fenómenos contemporáneos de la globalización. Dos tendencias contradictorias coexisten en este fin de siglo: una, hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los *fenómenos de escala planetaria*, en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad y de la reafirmación de raíces ancestrales, manifiesta de manera más cabal y violenta en las rivalidades étnico-culturales, en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos –que no puede ser tecnológica o material, a riesgo de caer en el aislamiento.

Es en el contexto de estos fenómenos que deben ser entendidos los proyectos y procesos de “integración regional” que se están desarrollando en distintas partes del mundo. La Unión Europea es sin duda el líder mundial de estos procesos, tanto por el grado de integración alcanzado, como por su papel de modelo internacional. En otras regiones hubo iniciativas en el pasado (con registros de fracaso, como el caso del Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, la ALALC y la ALADI en América Latina) y hay varias en la actualidad (NAFTA en América del Norte, APEC en Asia, Mercosur en el Sur de América Latina). Es muy probable que en la próxima década se concreten otros proyectos de esta naturaleza en otras partes del mundo (Europa Central y del Este, partes de Asia, el Cono Sur de África). Estas iniciativas son visualizadas en general como mecanismos para responder a los desafíos planteados por la creciente globalización y transnacionalización (en tecnología, comunicaciones, intereses económicos, etc.) y por las dificultades que enfrentan las economías nacionales cerradas.

Estos proyectos de integración regional son centralmente procesos económicos. Están basados en la voluntad de las elites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos poderosos. La gran mayoría de las discusiones formales se centra en acuerdos sectoriales: el comercio, la integración productiva, las finanzas. Sin embargo, imbricado en los temas explícitos de negociación hay otro nivel de significados, que hace referencia a dimensiones culturales y subjetivas de los proyectos de integración, al accionar de otros agentes sociales (que pueden estar excluidos de las negociaciones formales) y a otros escenarios de la acción social y el diálogo, además de las mesas formales de la negociación. Proponemos tomar como eje de análisis las transformaciones societales y culturales que ocurren cuando se generan proyectos y procesos de “integración” regional.

## **¿Qué es el Mercosur?**

El Mercosur (Mercado Común del Sur) es una iniciativa de integración regional que incluye como socios plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en asociación con Chile y Bolivia a través de tratados de libre comercio. Los cuatro países firmaron un acuerdo en marzo de 1991, aunque Brasil y Argentina ya estaban comprometidos en un programa bilateral de cooperación e integración desde 1985. Los acuerdos de libre comercio de Chile y Bolivia fueron firmados en 1995 y 1996<sup>1</sup>. El acuerdo prevé la creación de un mercado común a través de la convergencia progresiva de los aranceles externos hacia un patrón común y de la gradual liberación del comercio dentro de la región.

A partir del Tratado de Asunción de 1991 se fueron gestando algunas instancias institucionales intergubernamentales con capacidad decisoria (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y sus Subgrupos de Trabajo, la Comisión de Comercio del Mercosur). También se desarrollaron instancias de interacción parlamentaria (la Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano representativo de los Parlamentos de los países) y un Foro Consultivo Económico-Social (órgano con participación de sectores económicos y sociales de los países).

El eje del proceso de “integración” está en las negociaciones económicas y comerciales entre los sectores de los países –el sector automotor es posiblemente donde se concentran los mayores esfuerzos de negociación sectorial–, pero este proceso de “integración” ha generado también un enorme número de reuniones del más diverso tipo. Hay reuniones políticas, entre las cuales están los encuentros periódicos de los presidentes de los países –encuentros con gran cobertura de prensa en los que se reitera una y otra vez un discurso integrador, basado en la “hermandad” y el destino común de los pueblos. Hay reuniones y grupos intergubernamentales para negociar y acordar temas tales como las credenciales educativas, acuerdos sobre seguridad social y políticas de promoción del empleo, proyectos y programas de políticas culturales, etc.

Todas estas negociaciones, discursos y acuerdos formales de los gobiernos nacionales son actividades “de cúpulas”, con muy poco conocimiento y casi nula participación de sectores sociales ajenos a los sectores económicos o políticos directamente involucrados en cada caso. Sin embargo, la enorme actividad ligada a la negociación formal por la integración provoca un nuevo dinamismo en actores sociales tradicionalmente ajenos o excluidos de estas negociaciones. De hecho, toda la agenda de los contactos e intercambios culturales y sociales de la región está en proceso de revisión, y las actividades en el nivel “regional” por parte de los movimientos sociales se están convirtiendo en objeto de planificación, de observación, de reflexión y de análisis estratégico por parte de los propios actores. Aunque, como ha sido señalado por diversos autores, hay un “déficit de democracia” en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso, y llevan adelante actividades y estrategias comunes, como lo han hecho a lo largo de la historia.

Hay que recordar aquí que el camino hacia la integración regional en el Mercosur está recién en su etapa inicial en lo que hace a acuerdos gubernamentales, pero los vínculos entre las sociedades y los estados tienen hondas raíces históricas. Las fronteras entre los países se fueron estableciendo, no sin conflictos, durante el período colonial, durante las guerras de la independencia de la primera mitad del Siglo XIX, y en conflictos armados y negociaciones posteriores –con algunos litigios limítrofes aún sin resolver. En términos sociales y culturales, estas fronteras han sido siempre muy porosas, traspasadas permanentemente por corrientes migratorias (sea por razones económicas o por exilios políticos), por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo. Estos intercambios han generado redes de parentesco y de amistad, así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población. Por otro lado, para ciertas actividades culturales de masas, especialmente para la música pero también para alguna producción mediática, las fronteras parecen no existir. Las fronteras también han sido porosas para mantener los vínculos entre organismos militares y de seguridad, como quedó claramente demostrado en la perversa y horrenda experiencia de coordinación del terrorismo de estado durante las dictaduras de los años setenta (Boccia Paz, 1999).

La observación de los procesos en curso en la región indica que la existencia del Mercosur formal, las negociaciones y acuerdos, comienzan a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades –diálogos, intercambios, encuentros y conflictos– entre diversos actores y agentes sociales. *Actores y encuentros preexistentes comienzan a cobrar un nuevo significado en ese marco, y hay nuevas oportunidades para generar actividades, con sus encuentros y desencuentros.*

### **Los niveles de la “integración”**

Como ya se dijo, la negociación de la “integración” es un proceso de cúpulas, donde funcionarios estatales y representantes empresariales tienen un lugar protagónico. Coexisten en estas negociaciones dos lógicas, que teóricamente pueden parecer mutuamente inconsistentes: por un lado, una lógica racional de intereses, un cálculo de costos-beneficios, según el cual los acuerdos a los que se llega redundan en beneficios comunes. Sólo se puede llegar a acuerdos, entonces, en las áreas o temas donde el cálculo de costo-beneficio no se define en términos de “suma-cero”, en situaciones en las que el beneficio de unos no implica la desventaja para otros. También habrá “acuerdos”, según esta lógica, cuando las diferencias de poder son tales que a los “débiles” no les queda otra posibilidad que aceptar la lógica impuesta (a veces camuflada) por los fuertes.

Por otro lado, en el plano discursivo de los actores poderosos en el proceso de negociación, hay una apelación identitaria “regional” casi permanente, que resalta y reafirma la unidad histórica, la hermandad eterna y “esencial” entre los

pueblos, la integración y el “destino” común de los países miembros –afirmando simultáneamente que la integración no requiere la pérdida de las especificidades nacionales. El discurso de la integración, la hermandad, el origen histórico y el destino común está presente en las declaraciones oficiales. Está también presente en las afirmaciones de muchos investigadores y observadores del proceso en curso, que combinan una lectura idealizada de la historia con una expresión de deseos (Grimson, 1997). Autores reconocidos escriben, por ejemplo, que:

“el Mercosur no es un concepto nuevo. Por el contrario, la idea de integración se presenta recurrentemente en una historia compartida que proviene incluso de antes del descubrimiento por españoles y portugueses, que se desarrolla por muchos siglos incluso después de la independencia de las respectivas metrópolis” (Peña, 1997: 19).

O también,

“En los cinco siglos del desencuentro de Argentina y Brasil las raíces históricas comunes y las afinidades culturales quedaron relegadas por el aislamiento recíproco y los enfrentamientos reales o imaginarios. Ahora se abren nuevas fronteras (...) El conocimiento recíproco está aumentando, la tenue barrera del lenguaje se está disolviendo (...) y parece estar formándose, progresivamente, la visión de un destino compartido en un mundo global” (Ferrer, 1997: 102).

Seguramente estas diversas lógicas de la interacción y de la negociación coexisten en todas las esferas, con un predominio cambiante de uno u otro polo de este doble discurso de los intereses y la hermandad. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estas dos lógicas, desde una perspectiva analítica no resulta productivo plantear hipótesis que vinculen las distintas esferas de la negociación (económica, política, cultural, etc.) con una lógica predominante. Identidades, confianza y sentidos, al igual que consideraciones de poder, están presentes cuando se negocian acuerdos en la industria automotriz; hay intereses presentes cuando se discuten intercambios culturales. Cada nación, y los diferentes grupos sociales dentro de ellas, se acerca a las otras naciones con un bagaje de valores culturales, de tradiciones, de creencias, de hábitos de relación y de imágenes sobre los otros, y este bagaje influye en la manera en que se irá desarrollando el proceso de integración. Hay miedos de los chicos frente a los grandes; miedos y rivalidades en el mercado de trabajo; sentidos históricamente construidos de confianza y desconfianza mutua; formas de discriminación y xenofobia. Sabemos muy poco sobre los procesos de diálogo e integración en el nivel de las sociedades y culturas. Se hace necesario entonces descubrir estos patrones subyacentes, y estudiar cómo se manifiestan en el diálogo e interacción que se están desarrollando en el plano de las relaciones sociales, tanto las cotidianas como las que se dan entre actores sociales colectivos y en las negociaciones formales.

Conceptualmente, esto implica poner entre paréntesis la noción de “integración”. Si bien hay datos que indican que los mercados y las economías están transformándose en un sentido de mayor intercambio y comercio, la noción de integración económica implica más que la apertura de mercados. Puede incluir tipos de cambio, políticas macroeconómicas, políticas de inversiones y viabilidad financiera, para no entrar a los temas más controvertidos de mercados de trabajo y niveles salariales (Ferrer, 1997). Igualmente, en los planos sociales y culturales, la “integración” no puede darse por supuesta, concebida como automática o auto-evidente. Más bien, la investigación sobre procesos específicos de diálogo e interacción entre actores pondrá de manifiesto las condiciones y circunstancias en las cuales afloran tensiones y conflictos, donde las identidades nacionales se refuerzan, donde se manifiestan rivalidades y desacuerdos, y las situaciones que generan acuerdos y expresiones de armonía y diálogo creativo.

Por otro lado, los procesos de diálogo e integración no involucran procesos de homogeneización cultural o de consenso político. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e “integración” es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global. Los procesos de reformulación de identidades, las relaciones socio-culturales y los modos de comunicación producidos o vinculados al Mercosur adquieren formas específicas en las diversas localizaciones, según sus características históricas, geográficas, económicas y culturales. Existen áreas geográficas claramente diferenciadas –el Mercosur tiene significados diferentes en el Noreste brasileño o en la Patagonia argentina que en las áreas fronterizas de la cuenca del Paraná o en Uruguay. En el proceso de cambio se generan nuevas periferias y desigualdades, en una dinámica que recrea la heterogeneidad multicultural basada en el contacto histórico en el diálogo contemporáneo. En este contexto, existen subregiones culturales supranacionales, como la región económico/cultural gaucha/gaúcha, la región chaqueña, o una región jesuítico-guaraníca (Achugar y Bustamante, 1996), y nuevas subregiones que se gestan a partir del proceso de interacción en curso.

### **Sobre actores y escenarios**

¿Cómo y dónde estudiar estos procesos sociales y culturales? El desafío es doble: primero, observar y monitorear procesos de cambio incipientes, al mismo tiempo en que se están desarrollando. Segundo, hacerlo “desde adentro”, es decir, como investigadores que deberían tomar distancia para estudiar procesos en los cuales ellos mismos son protagonistas, reconociendo que las actividades de investigación, los seminarios y publicaciones, son también “datos” del propio proceso que se estudia. Tomaremos aquí dos temas específicos: el estudio de las fronteras y el de los movimientos sociales.

### **Fronteras, nacionalidades e identidades**

Hay un espacio donde la interacción internacional cotidiana es un modo de vida: las áreas fronterizas. En estas áreas, las experiencias socioeconómicas y culturales son y han sido compartidas desde siempre, generando una matriz regional de estructuras sociales, económicas y culturales superpuestas. En este sentido, las *fronteras* requieren atención especial. Simultáneamente marcan lo que une y lo que separa. Aunque a menudo las fronteras geográficas entre países han sido zonas militarizadas por políticas de estado basadas en la amenaza de la invasión externa y el desafío a la seguridad nacional, el flujo y la interacción entre gente de diferentes nacionalidades nunca se detuvo. En la interacción cotidiana, los límites son atravesados permanentemente por hombres y mujeres, por mensajes y por bienes de muy diverso tipo.

En el área del Mercosur hay diferentes tipos de fronteras. En un nivel nacional, por ejemplo, desde la época colonial Uruguay se vio a sí mismo como un territorio de frontera entre Brasil y Argentina, como la puerta de entrada a la Cuenca del Plata, que articula al mismo tiempo los vínculos con Río Grande do Sul. Una situación diferente es la del Alto Paraná (frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil). Allí, las misiones jesuíticas de la época colonial, la extracción forestal, la colonización agraria, la creación de proyectos agroindustriales, forestales e hidroeléctricos –todo ello ha contribuido al hecho de que las fronteras “sólo tienen existencia real en los mapas”. Densas redes de relaciones interpersonales, comerciales y de parentesco, oficiales y extraoficiales, mantienen una cultura de la frontera que permite que sus habitantes articulen sus vidas en más de un estado-nación. Como señala Abínzano, “Paradójicamente, fue en las fronteras donde más se insistió en la aplicación práctica de la filosofía de la geopolítica dura, de la desconfianza y la hostilidad, y donde se dan las mejores condiciones para pensar en una integración de aspectos múltiples” (Abínzano, 1993: 76)<sup>2</sup>.

Las áreas de frontera se prestan para el estudio de las relaciones entre “nosotros/as” y “los/as otros/as”, entre grupos con identidades distintivas. Son al mismo tiempo un referente empírico y una metáfora (Rosaldo, 1991) que hacen referencia a las diversas maneras en que las relaciones interculturales se estructuran en el mundo contemporáneo. En verdad, se puede decir que los estudios de fronteras de las últimas dos décadas constituyen un desafío importante a las visiones que naturalizan los límites políticos y los conciben como diferencias culturales básicas (Vidal, 1996). Los estudios empíricos apuntan a rescatar la multiplicidad de flujos e intercambios, así como los códigos culturales e históricos compartidos, que señalan la arbitrariedad de los límites políticos. Al mismo tiempo, estos estudios están develando los efectos materiales y simbólicos que el establecimiento de fronteras entre estados tiene sobre la vida de sus pueblos.

Durante la última década, dos perspectivas diferentes han insistido en el borrado de las fronteras. Por un lado, los discursos políticos, que en el marco de las negociaciones ligadas a las políticas de integración insisten en la hermandad eter-

na de los pueblos, y anuncian la eliminación de las fronteras y la construcción de una “patria grande”. Este discurso político está acompañado por algunos académicos que subrayan la “integración real” en el nivel societal. En realidad, ambos discursos pierden de vista los efectos concretos de las políticas nacionalistas sobre las identidades y las subjetividades. Por el otro lado está el discurso de la globalización, que anuncia el fin de las naciones y los nacionalismos, sin prestar atención alguna al hecho de que la dinámica de la homogeneización tiene el contradictorio efecto de crear nuevas formas de diferenciación.

La investigación empírica muestra que las fronteras continúan siendo barreras –migratorias, económicas, identitarias. Las áreas de frontera son espacios de interacción, de conflicto y de estigmatización; al mismo tiempo son áreas de nuevas alianzas sociales y de nuevas identidades culturales. En ellas, las relaciones interculturales que se están desarrollando no apuntan a una pérdida de identidades nacionales. Todo lo contrario: a menudo, las identificaciones nacionales se fortalecen en vez de borrarse. En este contexto se puede afirmar que el proceso Mercosur está produciendo cambios en las áreas de frontera, pero es todavía temprano para indicar con claridad la dirección de estos cambios. ¿Qué implicancias tiene el marco del Mercosur para la persistencia o cambio de una idea de frontera como barrera o límite entre grupos sociales en uno y otro lado? Esta pregunta es especialmente pertinente cuando la noción de frontera se asocia con categorías que van más allá de la diferencia, implicando dualidades tales como “inferior/superior”, “rico/pobre”, “orden/caos”. Aún cuando se anuncie el “ocaso de las fronteras”, y se hable de que estas periferias tradicionales se convertirán en los nudos del tránsito y la interacción, no se puede olvidar que la facilidad de circulación dentro del Mercosur está orientada hacia los grandes intereses y empresas económicas, al tiempo que para las poblaciones fronterizas locales las barreras migratorias y comerciales están claramente instaladas.

Algunos casos pueden ilustrar la diversidad y complejidad de las áreas fronterizas contemporáneas. Estos casos muestran las múltiples tensiones que se generan en su seno. Vidal estudió el enclave minero de Río Turbio, en el extremo austral de la Argentina, a dos kilómetros del límite con Chile. Durante medio siglo, este enclave minero fue un bastión de la geopolítica argentina en la Patagonia, un bastión de la soberanía nacional y una avanzada de defensa frente a Chile. De manera paradójica, la operación cotidiana de la mina dependía de la mano de obra chilena. El cambio económico de una economía nacional centrada en empresas estatales hacia una economía de mercado globalizada transformó la compleja red de identidades y antagonismos que se forjaron a lo largo de medio siglo de confrontaciones geopolíticas. En 1994, un movimiento de protesta obrera en contra de la nueva administración de la mina privatizada involucró una acción conjunta de trabajadores argentinos y chilenos, evidenciando fuertes señales de solidaridad y unidad. Tres años después, en 1997, la protesta social cambió de signo: la protesta fue solamente de argentinos, y los chilenos estuvieron totalmen-

te ausentes de la escena política local. La confrontación en ese caso no se definió como una disputa entre los trabajadores y la empresa, sino como una demanda de inclusión de la población fronteriza argentina, que sentía que el estado nacional la estaba marginalizando. Fue un movimiento de afirmación de sus derechos de ciudadanía social como argentinos residentes de un área fronteriza marginal. Sin duda, este caso muestra una profunda transformación en el significado de las fronteras y de las relaciones entre fronteras y nacionalidad (Vidal, 1998).

A diferencia de Río Turbio, donde el estado está en retirada, existen áreas limítrofes donde los controles fronterizos y la presencia estatal se han incrementado en la última década. En estos casos, la nueva dinámica de intercambio e interacción es el marco para nuevos miedos y tensiones. En 1990 se inauguró un puente internacional entre la ciudad de Posadas, en Argentina, y Encarnación, en Paraguay. Los actores locales y las autoridades nacionales de ambos países celebraron la nueva vía como símbolo de la “integración latinoamericana” y como “el fin de las barreras entre los pueblos”. El puente implicó un aumento en el número de personas, de autos y de productos que cruzan la frontera, ya que antes el transporte era con balsas y embarcaciones pequeñas. Este aumento trajo como consecuencia casi inmediata el aumento en las disputas entre diferentes actores sociales. A los posadeños se les facilitó el cruce para hacer sus compras diarias en Encarnación, donde los productos de consumo cotidiano son mucho más baratos. Al mismo tiempo, las *paseras* paraguayas, con su tradición centenaria de cruzar a vender sus productos a la Argentina, pudieron continuar con su actividad económica tradicional usando una vía más rápida para el transporte. Estos cambios afectaron a los comerciantes de Posadas, quienes comenzaron a exigir controles aduaneros más rígidos. Una vez establecidos estos controles, con los abusos consiguientes por parte de los funcionarios aduaneros argentinos, las protestas se pusieron en el orden del día. Los taxis y *paseras* bloquearon el puente varias veces, reclamando una frontera más flexible y abierta. En la medida en que el conflicto se generalizaba, comenzó a involucrar a autoridades locales, provinciales y nacionales, al punto de ingresar como tema en la agenda de negociaciones entre los presidentes de ambos países (Grimson, 1998). La tensión y el conflicto siguen siendo moneda frecuente en esa área.

Otros estudios de áreas fronterizas también apuntan a mostrar la heterogeneidad y la diversidad de condiciones y procesos, relacionadas con desarrollos históricos y condiciones contextuales específicas. La globalización y el Mercosur están afectando los lugares más remotos. Sin embargo, la evidencia empírica recogida hasta ahora indica que las fronteras y los límites no están desapareciendo. Las fronteras son zonas donde se construyen identidades transnacionales. Son también áreas donde se hacen más visibles los conflictos y los estigmas que permean las relaciones cotidianas de grupos definidos en términos de nacionalidades. Dos procesos aparentemente contradictorios están operando en simultaneidad: la construcción de la diferencia y la distinción por un lado; la aparición de rasgos y prácticas

compartidas que generan cercanías que traspasan las fronteras políticas (¿una identidad fronteriza?) por el otro. En suma, las zonas fronterizas en el Mercosur no son solamente los espacios de conflictos interestatales o de la hermandad inmemorial y esencial. Son también espacios estratégicos en los cuales las tensiones entre todos estos rasgos son debatidas, procesadas y transformadas.

### **Los movimientos sociales en el escenario regional**

La escena mundial de los actores sociales ha cambiado profundamente durante las últimas dos décadas. Hasta los años setenta, en América Latina el tema de la democracia y la participación estaba centrado en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática, guerras de liberación para las situaciones revolucionarias. El estado estaba en el centro, y los diversos actores orientaban sus estrategias en ese nivel. Inclusive actores corporativos tradicionales –la burguesía, el movimiento obrero, los militares– eran mirados fundamentalmente en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del poder del estado. Otros actores sociales eran débiles; lo que había era protestas, demandas frente al estado, o espacios de sociabilidad y de refuerzo cultural local.

A partir de los años setenta hacen su aparición en el escenario público y van cobrando creciente importancia nuevas formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos. En los países con regímenes políticos dictatoriales de esa época, los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado, sin elecciones. Estos movimientos podían entonces aparecer como expresiones de oposición política, expresiones democratizadoras. No siempre ni necesariamente lo eran. A menudo, se trataba de acciones colectivas con objetivos y demandas específicas, limitadas a reivindicaciones puntuales. Tal es el caso de numerosos movimientos urbanos. Con los procesos de transición a la democracia en los ochenta y con la institucionalización democrática en el nivel local, numerosos movimientos urbanos fueron incorporándose como actores sociales institucionalizados, reconocidos por los gobiernos locales como “socios” en las tareas vinculadas a la expresión de las demandas ciudadanas y el control ciudadano de la gestión (por ejemplo, Raczynski y Serrano, 1992).

Otros movimientos sociales tuvieron recorridos que los llevaron en otras direcciones en los años ochenta y noventa. Varias de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos fueron incorporadas en la agenda social y política de las transiciones. Así, la crítica social del feminismo y sus demandas de igualdad de oportunidades y de normativas anti-discriminatorias han penetrado los espacios estatales, los sindicatos y las organizaciones empresariales. Resulta mucho más difícil que estas ideas penetren en el pensamiento

de la iglesia. El debate acerca de la discriminación de las mujeres, la lógica de la igualdad y las transformaciones en la estructura legal y jurídica –incluyendo (en el límite) el reconocimiento social y político de ciertas violaciones a los derechos de las mujeres, como la violencia doméstica (aunque todavía no la violación matrimonial)– se ha enraizado en las sociedades latinoamericanas. Inclusive el debate sobre los derechos reproductivos (exceptuando el aborto) está cobrando importancia en la región. Aunque hay mucho por cambiar en términos del reconocimiento formal y de las prácticas reales, estos temas están reconocidos como legítimos en la agenda pública de la mayoría de los países de la región.

Los temas vinculados a los derechos humanos fueron los que ganaron mayor visibilidad durante las transiciones a regímenes constitucionales en la región. El discurso de los derechos humanos ha sido incorporado en las posturas oficiales de los gobiernos, aunque hay desacuerdos y conflictos en cuanto a las políticas específicas a ser aplicadas con relación a las violaciones del pasado. Además, el discurso de los derechos humanos ha sido apropiado por vastos sectores de la sociedad, aunque a veces las organizaciones específicas se han debilitado (para el movimiento de derechos humanos en Argentina, Jelin, 1995).

El proceso de globalización y sus desarrollos en los años noventa, tanto en lo que hace al contenido de demandas como a la rapidez del flujo de comunicaciones, está produciendo transformaciones importantes en la conformación de los movimientos sociales. La expansión de las organizaciones internacionales intergubernamentales (incluyendo la sucesión de “Cumbres” mundiales de las últimas décadas –mujeres, población, derechos humanos, medio ambiente, etc.) y el desarrollo de organismos no gubernamentales, han transformado el escenario. La participación colectiva directa es sólo uno de los componentes (y ni siquiera indispensable en todos los casos) de la gestación de movimientos sociales y de nuevos actores colectivos. Con cierto grado de independencia con relación al grado y tipo de participación de base y del nivel de arraigo de los temas en una sociedad concreta o en sectores de la misma, presenciamos el surgimiento de redes internacionales alrededor de problemas y temas (*advocacy networks* en la expresión de Keck y Sikkink, 1998), compuestas por organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, nacional y local, oficinas de gobiernos, fundaciones, iglesias, militantes e intelectuales de muy diverso tipo.

En este contexto, los procesos de globalización y los proyectos de integración regional plantean nuevos desafíos a los movimientos sociales. ¿Cómo responden los movimientos obreros, los movimientos campesinos, el feminismo, la comunidad de artistas y periodistas, el movimiento ecologista o el de derechos humanos a este desafío? ¿Cómo reformulan su agenda de negociación para incluir esta dimensión transnacional en sus marcos de acción? ¿Qué sucede con sus miedos, sus identidades tradicionales y sus nacionalismos en el nuevo contexto regional? ¿En qué medida están surgiendo nuevas fuerzas colectivas en el escenario regional?

En *esta primera etapa* en que la construcción cultural es una tarea sin concluir, ¿qué sentido otorgan los actores a los procesos sociales en el plano regional? ¿Cómo construyen, en suma, su definición y su idea de “lo regional”?

La evidencia inicial indica que la emergencia del Mercosur está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque está ausente en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las negociaciones formales. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas. Los periodistas y los medios de comunicación tienden, aunque con dificultades, a incorporar el nivel regional en su agenda, produciendo información acerca de lo que ocurre y proponiendo diversas interpretaciones del proceso mismo (Grimson, 1998).

El caso del movimiento de mujeres puede servir para ilustrar algunos cambios recientes. Los movimientos de mujeres en los diversos países de la región han estado integrados en una red latinoamericana internacional desde los setenta. Las conexiones internacionales fueron una parte integral del desarrollo del movimiento. Las Conferencias Internacionales (a partir de 1975), la “Década de la mujer” de Naciones Unidas, y todos los acuerdos que surgieron de ellas, fueron las instancias que marcaron las ocasiones de encuentro, comunicación y acción coordinada, tomando el horizonte de América Latina como marco de la acción regional del movimiento de mujeres. Las reuniones y discusiones en el plano “subregional” (por ejemplo, las del Cono Sur o el Area Andina) eran solamente pasos en dirección a construir una estrategia latinoamericana consensuada para el accionar en el plano global (Alvarez, 1998; Vargas, 1995). El internacionalismo, la globalización y las posturas regionales estaban presentes, pero en un marco latinoamericano, y no del Mercosur.

El desarrollo de acuerdos formales y de grupos de trabajo vinculados al Mercosur no involucró al movimiento de mujeres de manera directa hasta hace muy poco tiempo. Existían y siguen existiendo redes muy densas, encuentros frecuentes y comunicaciones muy fluidas entre mujeres del Cono Sur, algunas de ellas con un grado de institucionalización y permanencia significativas. Tal es el caso de las redes de mujeres políticas del Cono Sur y la de comunicadoras del Sur. El rótulo “Mercosur” y la referencia a esta instancia regional oficial, sin embargo, no entraban en el marco de estas redes. Las indicaciones de algún cambio en el sentido de introducir el referente Mercosur en la acción del movimiento de mujeres vinieron primero de las mujeres en el movimiento sindical. Dentro del mo-

vimiento obrero de los países de la zona (de manera más notoria en Uruguay y Brasil), las mujeres sindicalistas han estado muy activas, militando a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres trabajadoras y promoviendo acciones para revertir prácticas discriminatorias y de segregación de género. Cuando se lanzó el proceso Mercosur, las organizaciones obreras participaron en las negociaciones en diversos escenarios: como parte de negociaciones sectoriales y como actores reconocidos en el Foro Consultivo Económico y Social. Era esperable que las mujeres sindicalistas militantes de cada país intentaran entrar en el escenario del Mercosur y que continuaran su acción en los dos niveles, el nacional y el regional.

La demanda de un “espacio para las mujeres en el Mercosur” no fue una iniciativa del movimiento de mujeres<sup>3</sup>; fue más bien el resultado de la acción de un pequeño grupo de mujeres de elite de los cuatro países. Fueron mujeres que ocupaban puestos gubernamentales, empresarias, mujeres en partidos políticos y parlamentarias, con acceso directo a los niveles más altos de la toma de decisiones políticas, quienes crearon una ONG, el *Foro de mujeres del Mercosur*, con filiales en los cuatro países. Desde ese momento, comenzaron a organizar reuniones anuales y a presionar a las autoridades con un objetivo claro: el reconocimiento institucional formal de su organización dentro de la estructura oficial del Mercosur. ¿Para qué? ¿Cuál era su meta? Su agenda era clara en términos de la búsqueda de un lugar de poder reconocido en la organización del Mercosur. Era mucho menos claro el objetivo sustantivo de esta búsqueda, ya que no se planteaba de manera explícita la necesidad de avanzar en dirección a la igualdad de género o a incorporar las demandas de los derechos de las mujeres. Más bien, su justificación aparecía a veces centrada en que las mujeres pueden hacer una contribución única al proceso regional, dándole una cara más “humana” al Mercosur (ya que, como dice una líder del Foro, “los hombres no son capaces de promover medidas que no sean económicas”). Dada su habilidad para influir sobre “los hombres” que están a cargo de las decisiones políticas, el Foro tuvo éxito en encontrar un nicho en la estructura institucional del Mercosur (estos procesos son analizados por Durand, 1999).

Para las organizaciones feministas y las organizaciones del movimiento de mujeres, 1999 implicó un cambio significativo en la escala de su acción. Por un lado, la dimensión regional del Mercosur (como base de alianzas políticas y como plataforma para luchar por el empoderamiento) se tornó visible en la acción de las mujeres sindicalistas y las mujeres del Foro. Por otro lado, las redes transnacionales, incluyendo políticas de apoyo por parte de varios países europeos, también comenzaron a subsidiar y promover actividades en escala Mercosur. Es así como en mayo de 2000 se llega al lanzamiento de una *Red de mujeres del Mercosur*, cuya primera propuesta es la creación de una base de datos de mujeres en decisión en el Mercosur.

No es todavía posible ver el resultado de estas tendencias. Desde una perspectiva estratégica, a menos que comiencen a actuar de manera regional, las mujeres van a “llegar tarde” al proceso regional. Sin embargo, desde una perspectiva substantiva, el desafío que el movimiento enfrenta implica un cambio muy importante en el marco interpretativo (Jelin, 1999) de su accionar y su identidad. Sea específicamente en el caso de las mujeres o más generalmente en el conjunto de movimientos –abarcando el ambientalismo, los derechos humanos, los grupos indígenas, los movimientos artísticos, o aun el movimiento obrero– la investigación y el monitoreo de actividades futuras sin duda develarán las complejidades de los procesos de cambio en curso. Lo que es claro es que la emergencia del Mercosur acarrea la posibilidad de acciones en otra escala, y esto requiere un cambio en el marco interpretativo y en la escala del accionar de los diversos actores sociales. Muchos están comenzando a incorporar “la región” en sus marcos. Además, hay un efecto en cadena, ya que las acciones de un grupo influyen sobre las perspectivas de los otros, reforzando mutuamente la inclusión de la perspectiva regional.

Los movimientos sociales enfrentan un escenario cambiado. En efecto, en la medida en que la negociación formal del Mercosur se está haciendo de la misma manera y con una institucionalidad similar a la que viene gobernando la política y la economía de los países, se genera un bien fundado temor: que los temas de la agenda de los movimientos sociales estén ausentes y que los actores sociales como protagonistas se vean postergados y “lleguen tarde” a los espacios y las mesas de negociación. En este caso, “llegar tarde” significa que las reglas de la negociación y los criterios de representación –o sea la institucionalidad del proceso– están ya definidos de maneras “tradicionales” que excluyen y marginan. Será sólo a través de la demanda y la protesta de los movimientos sociales que se podrá lograr la transformación del escenario y de las reglas de juego. Por lo tanto, cuanto antes se llegue, más factible será participar en el propio proceso de formulación de las normas. De ahí la urgencia de observar y analizar el proceso de conformación de los diálogos y la normatividad institucional del Mercosur con una perspectiva crítica que alerte frente a exclusiones y silencios.

Volvemos entonces al diagnóstico inicial del “déficit democrático” de los procesos de negociación de la integración regional, cuando éstos se desarrollan a partir del encuadre intergubernamental. La creación de mecanismos de participación, representación y mediación entre las sociedades y sus grupos y la institucionalidad regional, se convierte entonces en un desafío central del proceso<sup>4</sup>.

## **Hacia una agenda de investigación**

La investigación sobre el proceso Mercosur en sus dimensiones sociales y culturales implica focalizar la atención en las interacciones en varios niveles: desde las actividades cotidianas rutinarias hasta los encuentros internacionales del más

alto nivel, desde los espacios informales hasta los más formalizados. En todos ellos, lo que importa es estudiar aquellos rasgos y procesos que involucran un marco regional y transnacional. Esto es, prestar especial atención a lo que ocurre “más allá del estado nacional”. Sin duda, en esos espacios van a hacerse evidentes encuentros y desencuentros, solidaridades y conflictos, alianzas y rivalidades. A través de este tipo de estudios, se podrán develar las maneras en que el nacionalismo y las identidades nacionales se conforman y cambian en la escena contemporánea.

Una agenda de investigación futura implica establecer algunos puntos privilegiados de ingreso al tema. Dos de ellos, los movimientos sociales y las fronteras, fueron presentados más arriba. Otros son los nuevos patrones de migración intrarregional y las cuestiones que el nuevo espacio regional plantea en términos de derechos y de ciudadanía (Pereyra, 1999).

La agenda también tiene que incluir el análisis de los procesos de construcción institucional y las propuestas de mecanismos participativos en el nivel regional. Este punto trata, en realidad, de la relación entre las fuerzas sociales y las instituciones estatales y regionales. En la medida en que el proceso de institucionalización regional está en sus fases iniciales, la investigación y el debate podrían concentrarse en los escenarios regionales y en el análisis comparativo de los mecanismos institucionales de participación social. De especial interés es la investigación sobre los mecanismos participativos para la toma de decisiones sobre normas e instituciones que regulen el flujo de personas, de ideas y de creatividad cultural; sobre el desarrollo de un marco regional para los derechos de ciudadanía (incluyendo los derechos culturales y de minorías en el plano regional, y las instituciones jurídicas que los garanticen); y el análisis de los intercambios inter-locales (de municipios, de grupos específicos) en el contexto regional.

Finalmente, la nueva realidad regional implica una revisión de las herramientas conceptuales que las diversas tradiciones teóricas pueden ofrecer. Las teorías sobre el nacionalismo, sobre las identidades y los procesos de simbolización, sobre el sentido de pertenencia y la subjetividad, sobre el significado de las fronteras, sobre el multiculturalismo y la ciudadanía –éstas y muchas más pueden ofrecer herramientas útiles. La comparación con otros procesos, desde la Unión Europea y el NAFTA hasta ámbitos de construcción regional menos institucionalizados, sin duda podrán ayudar en la tarea.

## Bibliografía

- Abíznano, Roberto 1993 *Mercosur: un modelo de integración* (Posadas: Universidad Nacional de Misiones) Colección Contemporánea.
- Achugar, Hugo y Francisco Bustamante 1996 “Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario”, en García Canclini, Néstor (editor) *Culturas en Globalización. América Latina - Europa - Estados Unidos: Libre Comercio e Integración* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Alvarez, Sonia E. 1998 “Latin American feminisms ‘go global’: Trends of the 1990s and challenges for the new millennium”, en Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (editores) *Cultures of politics. Politics of cultures. Re-visioning Latin American social movements* (Boulder: Westview Press).
- Boccia-Paz, Alfredo 1999 “‘Operativo Cóndor’: ¿Un ancestro vergonzoso?”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur N° 7.
- Bull, M. J. 1993 “Widening versus deepening the European Community: The political dynamics of 1992 in historical perspective”, en Wilson, T. M. & M. E. Smith *Cultural Change and the New Europe. Perspectives on the European Community* (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press) 25-45.
- Durand, Teresa 1999 *Los procesos de institucionalización del tema mujer en el Mercosur* Manuscrito.
- Ferrer, Aldo 1997 *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el Mercosur en el Sistema Internacional* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Grimson, Alejandro 1997 “El Debate de Identidades en la Bibliografía sobre el Mercosur”. Trabajo presentado en el Segundo Encuentro *Mercosur: espacios de interacción, espacios de integración* (Caxambú, Brasil: ANPOCS).
- Grimson, Alejandro 1998 *El Otro (Lado del Río). Producción de Significaciones sobre Nación y Mercosur en el Periodismo de Frontera. Un Estudio de Caso en Posadas (Argentina)* (Posadas: Universidad Nacional de Misiones) Tesis de Maestría.
- Jelin, Elizabeth 1995 “La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en Argentina”, en *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Jelin, Elizabeth 1999 “Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in Mercosur”, en *International Social Science Journal* N° 159, March, 37-48.

- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn 1998 *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).
- Peña, F. 1997 “Raíces y Proyección del Mercosur”, en *Mercosur: Un Atlas Cultural, Social y Económico* (Buenos Aires: Instituto Herbert Levy & Manrique Zago Editores) 17-57.
- Pereyra, Brenda 1999 “Más allá de la ciudadanía formal. La inmigración chilena en Buenos Aires”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, N° 4.
- Raczinski, Dagmar y Claudia Serrano (editores) 1992 *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local* (Santiago: CIEPLAN).
- Rosaldo, Renato 1991 “Cruce de fronteras”, en *Cultura y Verdad* (México: Grijalbo).
- Vargas, Virginia 1995 “Una mirada del proceso hacia Beijing”, en *Revista Estudios Feministas* Vol. 3, N° 1, 172-179.
- Vidal, Hernán 1996 *The Anthropology of International Borders and Border People* (New York) Mimeo.
- Vidal, Hernán 1998 “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, N° 1.

## **Notas**

1 El proceso de negociación está desarrollándose con gran rapidez, y los resultados comerciales son notorios: el comercio intrarregional se incrementó a una tasa superior al 20% anual entre 1985 (cuando se firmó el acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil) y 1996 (un aumento cinco veces mayor que el del comercio extra-regional). Los programas de inversiones, las empresas comunes, así como las negociaciones administrativas entre gobiernos para lograr normas y prácticas convergentes, están progresando, a pesar de los avatares económicos y políticos que marcan las relaciones entre los países (Ferrer, 1997).

2 Refiriéndose a un caso específico, el autor continúa: “Misiones puede ser una provincia marginal, donde operan economías marginales, pero en cambio posee lo más difícil de conseguir por medio del voluntarismo: está integrada ‘de hecho’, y esta integración es la punta de lanza de muchas otras instancias no sólo provinciales sino también nacionales” (Abínzano, 1993: 76-77).

3 El movimiento de mujeres al que hacemos referencia incluye una red amplia de organizaciones de base y de organizaciones y militantes locales y nacionales, red vinculada a la coordinación latinoamericana de las organizaciones no gubernamentales que se estableció en función de las Conferencias Internacionales.

4 El déficit democrático no se resuelve simplemente con la creación de un Parlamento regional con elecciones directas, como lo demuestra el caso europeo. Se requieren mecanismos de control y monitoreo social de la institucionalidad regional, y mecanismos alternativos de participación (Bull, 1993).

---

*El rostro de los presidenciables.  
Ciudadanía y género: las campañas  
electorales en Argentina, Chile y Uruguay*

— María Elena Lournaga\* y Lilian Celiberti\*\*

## Introducción

### Objetivos, metodología y alcances del estudio

**E**ste artículo resume algunas de las dimensiones abordadas en un proyecto de investigación regional que analiza la agenda de género en las campañas electorales de tres países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. El Programa “Mujer y Democracia en el Mercosur” está integrado por Cotidiano Mujer de Uruguay, CECYM de Argentina y el Instituto de la Mujer, MEMCH e ISIS de Chile, y los trabajos de investigación fueron realizados por Graciela Varela, Alejandra Oberti y Sylvia Chejter de CECYM (Argentina), Kathia Araujo con la asistencia de investigación de Daniel Zegers P., por el Instituto de la Mujer de Chile, y por María Elena Lournaga e Hilia Moreira, consultoras de Cotidiano Mujer.

La coincidencia temporal de las instancias electorales en estos tres países así como el contexto de profundas transformaciones en las relaciones estado-sociedad civil procesadas en el marco de las reformas estatales implementadas en la región, se suman a la variable política de “*estabilidad democrática*” para conformar un escenario atractivo de profundización de algunas dimensiones vinculadas a *ciudadanía y género*.

Desde el punto de vista del análisis socio-político, el estudio se propone revisar la campaña electoral y los desempeños de sus principales protagonistas des-

---

\* Socióloga, docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

\*\* Coordinadora de “Cotidiano Mujer”, Uruguay. Coordinadora Comisión Uruguaya de Seguimiento de Beijing; miembro permanente de “Articulación Feminista del Mercosur”.

de una mirada de género como una contribución específica a la observación de los cambios o continuidades en las formas de la política en escenarios competitivos, democráticos y, al menos, en dos de los tres países, de escasa previsibilidad electoral. En este ámbito, los estudios sobre la relación entre la mujer y la política son sin duda escasos, y esta propuesta desafía una mirada que ha estado siempre más focalizada en el “sistema”, sus formatos institucionales y normativos y menos en los actores y la cultura política.

Desde la perspectiva de género se analiza el lugar que ocupa material y simbólicamente esta dimensión en la agenda electoral y en las prácticas desarrolladas durante la campaña por las candidatas, a fin de replantear desde las mujeres una mirada sobre la construcción de “*lo público y lo privado*” en sus diversas expresiones.

En el contexto de las categorías de análisis que articularon el pensamiento y la reflexión feminista de los últimos años se parte de una concepción de la “*perspectiva de género*” que trasciende conceptual y políticamente la denominada “*agenda de las mujeres*” para incluir otras dimensiones relativas a la ciudadanía y su ejercicio. La agenda de las mujeres apuntó a la visibilidad de los temas, a la presencia de las mujeres como actoras, a la formulación y articulación de las demandas; la agenda de género atiende las relaciones sociales discriminatorias o diferenciadoras basadas en el género, pero apunta como estrategia a la profundización de cambios en las relaciones de poder.

Ambas agendas se refieren sustancialmente al problema central del “*poder*”, a sus formas de reproducción y de legitimidad, a los mecanismos institucionales que asumen, a la inclusión de la diversidad y de la diferencia; es decir, a la posibilidad o no del ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos.

En consecuencia, se consideran en este estudio los “*discursos manifiestos*” y los “*no discursos*” que contribuyen a construir las representaciones del espacio público-simbólico basados en las inequidades de género. Se analizan así las propuestas específicas dirigidas a las mujeres y aquellas orientadas a modificar o mantener el *status quo* de poderes que excluyen o reproducen condiciones de inequidad, se trate específicamente de mujeres o de otros temas de agenda que impactan sobre los diversos ejercicios del “*poder subordinado*”. Desde esta concepción de género se focalizó el análisis en los siguientes ejes temáticos:

- *Género*: incluyendo allí las referencias a la participación y la ciudadanía, derechos reproductivos y salud, familia y derechos humanos de las mujeres, pero también desarrollo económico y empleo.
- *La agenda democrática*, incluyendo análisis del contexto, tipos de democracia, el tema de los derechos humanos, el rol asignado a la sociedad civil, la ciudadanía;
- *Integración regional*, como un tema complementario pero que permite ana-

lizar cómo se configura la agenda del Mercosur, si existen otras temáticas, cómo ven al país en la región y qué rol se autoasigna, cómo se institucionaliza y, en ese aspecto, en qué lugar quedan las mujeres.

Para constituir el corpus de esta investigación se revisaron los discursos públicos de los candidatos, los programas partidarios, las columnas de análisis político y noticias de campaña electoral recogidas a través de prensa escrita, entrevistas de radio y algunos programas políticos televisivos. Los registros de prensa escrita abarcan para el caso de Uruguay el período inmediatamente posterior a la realización de las elecciones internas (abril de 1999), y se extienden hasta el ballottage (28 de noviembre) conformando una base de datos compuesta por 750 registros. Para el análisis de Argentina se utilizaron 420 artículos desde el mes de junio hasta el día 23 de octubre de 1999. El período de registro en Chile comprende artículos, entrevistas y spots producidos durante la campaña entre los meses de agosto de 1999 y marzo del 2000.

### **Agenda de género y “agenda de las mujeres”: una diferenciación conceptual y política**

El *concepto de género* no es un concepto unívoco; y fundamentalmente conlleva un posicionamiento “político” que implica definir qué aspectos de la *res publica* y de la dimensión del poder competen también a esta categoría. En este trabajo se asume una perspectiva “ampliada” de la agenda de género que incluye un conjunto de dimensiones que refieren sustancialmente a las formas de reproducción y de legitimación del poder, a los mecanismos institucionales que asumen, a la inclusión de la diversidad y de la diferencia. La construcción de la ciudadanía plena, entendiendo ésta no sólo como un conjunto de atributos formales expresados en derechos y obligaciones, sino como un espacio de participación en la vida social que permite el ejercicio de una influencia sobre el ámbito público<sup>1</sup>, es un tema en debate. Desde una perspectiva analítica, expresa Elizabeth Jelin:

“el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de *quiénes*, podrán decir *qué* en el proceso de definir *cúales* son los problemas comunes y *cómo* serán abordados. Tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en proceso de construcción y cambio” (1996: 256).

Los temas de la llamada “*agenda de las mujeres*” liderados por el movimiento feminista de los ‘70 y ‘80 fueron focalizados tradicionalmente en aquellas dimensiones vinculadas a la apropiación y emancipación del cuerpo, los derechos reproductivos, la identidad sexual y la libertad en relación a la reproducción. Se buscó así desmascarar la falacia de la “*naturalidad*” de los roles socialmente asignados a las mujeres con base en sus roles sexuales y reproductivos o en el posicionamiento en

la familia. Este debate aportó la conceptualización del género como una construcción social versus el supuesto de la “*naturaleza biológica*” de roles sociales, y significó un avance histórico de tal magnitud que puede equipararse al clivaje que representó el movimiento de las sufragistas en el proceso de expansión de ciudadanía.

En consecuencia, la estrategia política se dirigió a “*resignificar*” la diferenciación liberal de lo público y lo privado<sup>2</sup>. Por lo tanto, la acción política sustantiva desde el movimiento fue la incorporación de estas cuestiones en la agenda pública apostando a que fueran consideradas como cuestiones políticas. Esta estrategia continúa siendo necesaria y válida hoy, cuando efectivamente los temas de género siguen enfrentando enormes dificultades en el momento de ser traducidos en políticas públicas.

En los ‘80, la construcción de la agenda desde el movimiento de mujeres describió un proceso que en algunas experiencias puede caracterizarse como un esfuerzo autorreferenciado. Virginia Guzmán señala que:

“El movimiento de mujeres orientaba su acción y energía a la constitución de un movimiento y a tejer las relaciones entre sus distintas expresiones, manifestando poco interés por los temas de la institucionalidad pública y por los sistemas de interlocución entre el Estado y la sociedad civil. (...) Las resistencias que dificultaron y dificultan todavía la construcción social de la equidad de género como principio organizador de la democracia responden a varias causas. Algunas de ellas son el producto de la inercia de los sistemas cognoscitivos y valóricos, otras responden al rechazo de los hombres a ver afectados sus intereses frente a la competencia de las mujeres en los espacios públicos y privados, y otras tienen un significado más profundo. Se asocian al temor que generan los cambios en la identidad del otro al cuestionar la propia identidad, y a la incertidumbre sobre el propio sentido y consecuencias de las transformaciones en curso”.

Sin embargo, hay una influencia del movimiento de los ‘80 sobre la agenda estatal básicamente en lo que refiere a institucionalizar espacios para la formulación de políticas de género. La vinculación del movimiento con el estado fue sin duda conflictiva pero constituyó parte importante de las nuevas relaciones estado-sociedad en los procesos de transición democrática y en su consolidación.

“En la década de los noventa, las ideas, las demandas y los problemas planteados por las feministas permean con más fuerza los espacios institucionales debido en parte al ingreso de mujeres feministas a ellos. (...) La inclusión de parte de los temas de agenda feminista a las agendas institucionales ha conllevado a que se despojen de su carácter más contestatario” (Guzmán, 1999: 43).

Los focos de interés se fueron ampliando y, en consecuencia, modificándose la estrategia política subyacente a través de la incorporación de múltiples dimen-

siones de los llamados derechos/deberes políticos, civiles y sociales. En relación a los temas, cobran vigencia discusiones referidas a la institucionalización de las políticas de género, el rol de la mujer en el desarrollo económico y social y fundamentalmente, las dimensiones vinculadas al ejercicio de la ciudadanía en sus distintas formas.

En relación a las estrategias políticas, las mujeres comienzan a rediscutir su relación con el estado, su responsabilidad en las políticas públicas y su participación en el sistema político. El acceso de las mujeres a cargos de poder que contribuyan a atenuar las inequidades y permitan incrementar su capacidad de negociación comienzan a ocupar la preocupación política pero tienen un desarrollo desigual. Las acciones positivas para promover la participación política de la mujer son un tema no instalado en la agenda en Uruguay y Chile y sólo Argentina cuenta con una Ley de Cupos que establece la obligatoriedad del 25% de mujeres en las listas electorales.

Pero el acceso de la mujer a cargos de poder es una estrategia política –no una finalidad en sí misma–, que puede ubicar o no a las protagonistas próximas o distantes de los objetivos políticos de transformación de la equidad de género.

“la apropiación o mayor ganancia de poder por parte de las mujeres no pasa necesariamente por el deseo y obtención de los lugares de poder en que se pueden instalar dentro del sistema, sino por el desarrollo de lenguajes, ideas y razonamientos que sean capaces de (...) construir un aparato crítico de las representaciones de género” (Grau, 1997: 18).

Así, comienza a desarrollarse la estrategia de extender la competencia y participación política de las mujeres a los temas “transversales”, como el presupuesto nacional y su distribución, la reforma de la seguridad social, las rondas de negociación del Mercosur, etc., tradicionalmente visualizados como distantes de los intereses inmediatos de las mujeres.

Desde esta perspectiva, a la discusión sobre el acceso y mantenimiento de cargos de poder se suma hoy la necesidad de *mejorar de la calidad de la participación* de la mujer, e incrementar sus niveles de legitimidad en la política desde una lógica de poder que evidencie, en esas nuevas agendas, los supuestos cognitivos que dan lugar a las representaciones genéricas dominantes.

### **La agenda electoral como expresión de una determinada relación de poder**

Una primera *consideración de género sobre la agenda electoral* tiene que ver con el poder relativo necesario para construir una mirada desde la perspectiva de las relaciones de género. La incorporación de temas al debate público y funda-

mentalmente, la operacionalización de las medidas políticas que amplíen los derechos de ciudadanía, han requerido actores y actoras que se hagan cargo de ejercer presión sobre el sistema.

Hoy, la llamada “*agenda liberal*”<sup>3</sup> incluye con más o menos desarrollo algunos de los “temas de las mujeres”, es decir, aquellos que permiten con mayor facilidad la visualización de los soportes ideológicos y valorativos respecto al género desde la perspectiva de las libertades públicas y privadas: la familia, la jefatura femenina, la violencia doméstica, la maternidad en situación de pobreza, la salud reproductiva, la educación, etc. Sin embargo, un elemento característico de este tipo de abordaje es la consideración de la mujer desde la perspectiva de la vulnerabilidad, y no desde sus derechos efectivos.

En la última década, el liderazgo de los organismos internacionales contribuyó con el proceso generado por el movimiento de mujeres a legitimar estos temas y globalizó –por lo menos en los aspectos formales-, los compromisos de los estados en relación a los derechos fundamentales de las mujeres. El rol de las Naciones Unidas y de las Conferencias Internacionales son momentos de “*expresión de buenas intenciones*” del mundo occidental liberal en relación a estas inequidades, lo que ha sido funcional a un proceso de “democracia global” con un discurso político homogeneizador.

Sin embargo, la efectivización de las políticas o la ampliación de la agenda al ámbito de los derechos y su ejercicio real es todavía una tarea en curso. Cuestiones clave como el aborto no están en la agenda; y cuando aparece genera una controversia que desde el discurso público se sitúa en el terreno de la moral y no en el terreno de los derechos operando como estrategia discursiva de expropiación de la discusión.

La presencia de las mujeres como actoras en la articulación de la demanda y su capacidad de consenso, no parece ser una condición suficiente para su incorporación en las políticas de estado si no se acompaña de otros canales de intermediación con el poder y otras fortalezas de estos liderazgos.

*Una segunda consideración de género* es que una parte importante de la diferencia entre hombres y mujeres en el ejercicio de la política se juega a partir de la corporalidad.

“Podríamos afirmar que la corporalidad de la mujer, asociada fundamentalmente a la sexualidad erótica y reproductora, hace que sus palabras tengan una receptividad diferencial (...) habitualmente con el signo de la minusvaloración real, desplazada en la ironía o distanciada en la cautela de quien escucha” (Grau, 1997: 30).

Como señala Foucault en referencia al poder del discurso, los procedimientos de prohibición o censura se procesan en dos regiones: la sexualidad y la polí-

tica. Cuando en una mujer política se materializan esas dos dimensiones, las resistencias y bloqueos se multiplican. Muchas veces se multiplican porque el discurso es político y se refiere además a temas vinculados a la sexualidad: es el ejemplo del tema del aborto, sobre el que más de un candidato a la presidencia no quiso articular un discurso público. Pero también operan como elementos subyacentes, deslegitimadores del quehacer y decir político de las mujeres.

En el discurso político no manifiesto circularon en la campaña uruguaya imágenes asociadas a otros componentes de la identidad política de las mujeres (particularmente referidas a la sexualidad, la reproducción y su rol en la familia) que operaron con sentidos valóricos diversos como: *las barbies, las esposas de ..., las hijas y hermanas, las madres*.

Estos atributos fueron contrapuestos a escasas excepciones de mujeres técnicas, que aparecieron públicamente investidas de una legitimidad basada en el “saber o la especialización intelectual”, área de competencias típicamente masculina, y que por eso las hacía diferentes. Las economistas por ejemplo, aparecieron en este rol más desde su identidad de especialistas que desde su identidad de género (o a pesar de ser mujeres, argumento que sirve al fundamento liberal de la agenda para demostrar que “si se quiere se puede, porque hay casos de mujeres no discriminadas”).

En suma, en el caso de las mujeres políticas hay una sobredeterminación de su identidad de género y su sexualidad por sobre su identidad política; en el caso de las expertas, hay una sobredeterminación de su “*saber*” por sobre su identidad de género.

Este trasfondo de corporalidad provoca que muchas veces, las mujeres que ocupan cargos de poder tengan que “travestir” su identidad como forma de reconocimiento y búsqueda de igualdad en el ejercicio del poder con los hombres para demostrar(se) como iguales; o que tiendan a distanciarse de los temas de género. En este último caso, tienen dificultades y temor de que las diferencias se transformen en representantes significativos de tono negativo; y por tanto asumen formas de ejercicio del poder que queda homogeneizado por un patrón androcéntrico.

El discurso político tiene que “*ser*”, también “*dar que pensar o resignificar*”, pero fundamentalmente, “*circular*”; la circulación es la condición vital para su influencia. Muchas veces las diferencias en el ejercicio del poder político entre hombres y mujeres (y los temas de agenda son un ejemplo de ello) se localizan en este plano del ejercicio del poder: *el silenciamiento o la invisibilidad que se transforma casi en inexistencia*. De ahí la importancia de los medios y su acceso como recurso de poder en la política, y en particular, en la discriminación de género.

Teóricas feministas han cuestionado las engañosas abstracciones de la teoría política.

“Lo que al principio parecía una ausencia se convierte, ante un examen más minucioso, en una presencia no dicha pero poderosa porque, bajo el disfraz aparentemente inocente de neutralidad de género, la masculinidad ha definido los términos. Los teóricos políticos (...) se abstraen de la nimiedad de la vida cotidiana, o de los accidentes de género y clase, pero al hacerlo así han tomado sólo un sexo como estándar, obligando a otro a conformarse o a ser condenado” (Phillips, 1996).

*Los programas político-partidarios están influenciados también por las oportunidades diferenciales de acceso al gobierno nacional.* Así, las propuestas programáticas de los pequeños grupos tienen a veces un sentido “*testimonial*” que cumple una función política en el sistema pero que juega objetivamente con el margen de libertad que les confiere su distancia con la posibilidad de gobierno. Canalizan así expresiones utópicas –formuladas en términos de oposición. En Chile, por ejemplo, la izquierda comunista liderada por Gladys Marín se colocó en una “esquina” del sistema político con una posición testimonial relevante pero escasamente inclusiva; en Uruguay, el sistema electoral estrenado parece haber premiado a los partidos grandes y castigado a los pequeños, por lo cual las propuestas programáticas de los partidos menores son vistas también como testimoniales en algunos aspectos culturalmente más resistidos por el propio sistema. Como ejemplo podría señalarse la propia candidatura de una mujer a la vicepresidencia de la República en la Unión Cívica, que más allá de la importancia de la decisión política, tuvo escaso impacto en la cultura local.

*El clivaje conservador-progresista no es necesariamente sintomático de una mayor presencia de los temas referidos a la mujer.* Más allá del carácter indudablemente “transformador” de la inclusión de temas de género en la campaña, esto no es privativo de una ideología ni se asimila a posiciones políticas caracterizadas como de derechas o de izquierdas. El indicador relevante no es a priori su adscripción ideológica, sino la manifiesta voluntad política del candidato o candidata de modificar la relación de poder consecuente en este sistema de género.

Desde el punto de vista teórico se hace difícil formular hipótesis para responder a dos preguntas centrales.

- i) *Qué influye más en las dificultades de vinculación entre género y política:* la variable institucional o la variable cultural, tales como los bloqueos a la innovación en las propuestas, lenguajes y formas de ejercicio de la política.
- ii) *Y en los casos en que el acceso de las mujeres al poder se incrementa (como fue el caso del aumento del número de parlamentarias en 1999 en Uruguay), el desempeño político que concluyó en ese resultado, ¿es efectivamente demostrativo de inclusión de la dimensión genérica en la política del partido o sector, o es una variable que se explica más por características particulares de la vinculación de cada mujer con el grupo de poder dentro del partido?*

## **Algunas consideraciones para el análisis regional**

### **La reforma del estado: entre innovación y tradición**

Con diversas particularidades y con distintos “*tonos políticos*”, los procesos de reforma del estado en curso en los países del Cono Sur en las últimas dos décadas coinciden en los lineamientos generales de las estrategias de reforma: racionalización administrativa y control del gasto público, desregulación, desburocratización, privatizaciones y liberalización (relativa) de las funciones tradicionales del estado benefactor, privatizaciones “periféricas”, políticas de concesiones, descentralización de políticas y, en algunos países, municipalización.

La reforma estatal en Uruguay ha asumido formas y ritmos particulares en relación a las experiencias más radicales de transformación de la relación estado-sociedad como son los casos de la experiencia chilena y Argentina. El gradualismo (transformado casi en un “valor” en sí mismo en la cultura política local) y la fuerte presencia del estado en el formato de regulación propuesto son rasgos distintivos.

Las reformas económicas se han ido procesando en forma anticipada en relación a otros aspectos de la reforma, en primer lugar porque es uno de los escenarios que aparece como más “*disociado de la política*”, donde los condicionamientos y los ritmos internacionales permiten fundamentar o justificar esa autonomía relativa; pero por otro, porque se espera obviamente que sus propios logros operen también como mecanismos de legitimación necesarios para la obtención de los consensos políticos y sociales necesarios para institucionalizar otros aspectos del proceso.

### **Los tiempos de las campañas: las internas como punto de partida**

Las campañas de los tres países muestran características comunes; puede decirse que más allá de los plazos en cada país, las campañas se concentraron efectivamente en el último período.

A pesar de las diferencias institucionales y políticas de cada país, las internas partidarias pueden operar como “momentos de medición de desempeños políticos” que, en algunos casos, favorecen a unos y en otros a otros. En Chile hubo interna en la Concertación, lo que colocó a este colectivo frente al riesgo de la fragmentación en plena campaña electoral y que demoró el inicio de la campaña de Lagos. Esto favoreció el posicionamiento de la derecha.

En Argentina, las internas en la Alianza se realizan en 1998 (lo que da bastante tiempo hasta el lanzamiento de la campaña) y, por tanto, parten en condiciones más igualitarias. Sin embargo, la realización de elecciones provinciales durante todo el año ‘99 se convierte en un test político que tiene efectos sobre la competencia nacional posterior. Sin embargo, se dio la paradoja de que los justi-

cialistas ganaron la mayoría de las provincias (dándose vuelta tendencias históricas en algunas), y la Alianza mantuvo su primacía a nivel nacional.

En Uruguay las internas fueron más igualadoras de las alternativas partidarias, aunque sus efectos generaron puntos de partida de campaña distintos: el Partido Colorado, a pesar de la competencia de las internas, logra rápidamente consagrar la fórmula presidencial con los dos competidores de la interna y se encuentra en mejores condiciones para encarar la campaña de su “casa arreglada”; el Frente Amplio se perjudica porque su participación en las elecciones internas es menor que su caudal electoral, y el Partido Nacional es el más perjudicado, dado que la hegemonía del sector “herrerista” que surge del resultado de las internas y el clima de confrontación de la campaña, tiene efectos de fragmentación, disidencias y rupturas, que lo llevan a demorar su lanzamiento de campaña hasta el 31 de septiembre.

## **Escenario político y perfiles de campaña**

Las elecciones presidenciales chilenas se desarrollaron en un momento significativo de la historia política del país. Confluyeron elementos estructurales y coyunturales al calor de un proceso marcado por el cambio de los equilibrios sobre los cuales se había basado el proceso de transición democrática. La detención del General Pinochet en Londres, si bien abrió el camino para replantear los acuerdos en base a nuevas propuestas para la conciliación nacional, colaboró también a la polarización del escenario social que se reflejó en el proceso electoral.

A su vez, la crisis asiática que impactó en la economía mundial hizo sentir sus efectos en Chile a partir de 1998. La recesión se acompañó con la elevación de la tasa de desocupación, la que llegó a su nivel máximo a menos de seis meses de las elecciones.

Este hecho marcó el escenario electoral en dos sentidos. El primero, que el descenso de los índices de aprobación al gobierno produjo una desventaja de partida para el candidato oficialista y una opción para la oposición. La herencia del gobierno militar por medio del sistema electoral implantado evidencia la consolidación de un escenario bipartidista en el que priman dos grandes coaliciones (Concertación de Partidos y Alianza por Chile). De esta forma, los candidatos con el apoyo mayoritario entraron en la contienda representando a coaliciones de partidos, neutralizando de esa forma las diferencias y matices en las posiciones de los diferentes partidos que la componen al obligar a acuerdos y consensos. Al mismo tiempo, estas coaliciones copan el escenario político, restando espacio a voces nuevas, alternativas o divergentes. Se compromete de esta forma la pluralidad del debate y el acceso a él de las voces minoritarias. Los criterios de estabilidad planteados por estas coaliciones han desplazado los criterios de representación que primaron históricamente<sup>4</sup>.

La campaña en Argentina estuvo marcada desde la etapa de definición de los candidatos por los intentos de reelección del presidente Menem que tuvo efectos concretos para la consagración de la fórmula presidencial del Partido Justicialista. La sucesión de escándalos políticos vinculados a la corrupción, los efectos de la crisis económica y el “estilo” menemista popularizado como de “pizza con champagne” centraron los ejes de campaña para De la Rúa en torno a la honestidad y la tradición democrática de su partido, la UCR. Durante toda la campaña De la Rúa contó con una ventaja en las encuestas frente a sus competidores.

Para el candidato del PJ, Eduardo Duhalde, la estrategia de campaña debía por un lado evitar la fuga de votos de los propios justicialistas, desilusionados por el gobierno de Menem y por las distancias que la política menemista trazó en relación a las tradicionales consignas peronistas –tercera posición, sindicalismo fuerte, justicia social, etc.– y por otro lado tuvo que atraer los votos de indecisos e independientes. Satisfacer a unos desalentaba a otros y viceversa, creando por tanto una cierta ambigüedad en sus propuestas. La campaña de los candidatos a presidente trabajó de manera fuerte los componentes de los estilos personales. Es decir, el tema más importante de la campaña de estos dos candidatos fue la tematización de las personas/personalidad de cada uno de ellos. Son las frases impacto de los *afiches* o de los *spots publicitarios* que recortan los perfiles humanos de los candidatos los protagonistas en el orden temático<sup>5</sup>.

En Uruguay se plantea la confirmación del escenario de tres partidos competitivos, con una innovación relevante: el Encuentro Progresista se ubica ya en el mes de abril en el segundo lugar de la competencia. Es decir, que inicia la campaña confirmando la percepción de que formal y simbólicamente es un competidor eficaz para ganar la elección a nivel nacional. La eventualidad del triunfo de la izquierda por primera vez a nivel nacional permea toda la campaña.

Se produce un escenario de polarización de la competencia electoral entre dos tendencias mayoritarias, con una segura resolución a través del ballottage. Este factor es central en el “estilo de la campaña”. La confrontación es desde el inicio muy dura y localizada más en argumentos descalificadores del “otro” que en una confrontación programática efectiva.

Esta polarización del sistema de partidos afecta el desempeño electoral de los partidos menores, que son “castigados” por el electorado en función de diversas estrategias racionales.

En general, el clima de la campaña está marcado por sentimientos de *incertidumbre* respecto a los comportamientos del electorado, *desconcierto* en las estructuras intermedias de liderazgo que ven reducido su protagonismo, y de *imprevisibilidad* acerca de la profundidad y sentido de los cambios en las identidades políticas tradicionales.

En los tres países se perciben entonces escenarios bipartidarios, polarizados. Con fuerte protagonismo de los liderazgos centrales, más volcados a las imáge-

---

nes que a los contenidos programáticos, con dificultad para la inclusión de figuras innovadoras o protagonismos discordantes, que inhibe la expresión de diferencias y reduce el margen para la emergencia de las mujeres y para la inclusión de temáticas de género.

“En realidad es posible advertir que ‘las palabras’ de los candidatos de los partidos mayoritarios se inscribieron en una estrategia de ‘rozar’, aludir a ciertas cuestiones problemáticas de la situación actual o del futuro político para posicionarse ante la opinión pública como ‘el mejor candidato’ según su dimensión como individuos, personas” (palabras de campaña).

### **La democracia como “argumento de campaña”**

Podría decirse que uno de los efectos de los procesos autoritarios de las décadas del ‘70 y del ‘80 fue la revalorización de la democracia como modo de organización del sistema político más que como régimen de gobierno, y esto trasciende los clivajes ideológico-partidarios. No hay propuestas significativas de “izquierda antidemocrática” o de “ultraderecha” que puedan ser situadas en una posición antisistémica. La vigencia de la institucionalidad democrática dista obviamente mucho de la “*democracia ideal*”, pero constituye la arena desde donde se elabora la competencia electoral.

La agenda democrática, en un contexto de estabilidad institucional, está conformada por temas que refieren al tipo de democracia en ejercicio, las formas de articulación de las diferencias y la calidad de la democracia. Desde esta perspectiva, la campaña y las formas de la competencia son ilustrativas de cómo se expresan estas dimensiones de la democracia como inclusión del “otro”<sup>6</sup>, como incorporación de las minorías, como sistema de representación de intereses múltiples, como vigencia de los derechos civiles, políticos y sociales.

En Uruguay, a diferencia de Chile, donde el sistema de coaliciones está regulado por la propia lógica electoral, los desafíos democráticos pasan más por las formas de la “governabilidad” que por la estabilidad: con la polarización político-ideológica surge la contracara del consenso o coalición como tema de campaña. La mayor o menor disposición de los candidatos en relación a este instrumento de gobierno ocupó bastante lugar en las agendas: cómo gobernar sin coalición; con quién es legítimo constituirla; cómo se trascienden los compromisos de una “coalición electoral” para traducirse en una “coalición de gobierno”, qué voluntad tienen los ganadores pero también los perdedores de constituir una coalición de gobierno. Estos elementos fueron utilizados en sentidos distintos por la izquierda y por los partidos tradicionales expresando la paradoja del sistema: polarización ideológica y política conviviendo con una estrategia electoral de reclutamiento en el centro del espectro.

En ese contexto de polarización del sistema de partidos la democracia se transforma en “*argumento de campaña*”, siendo utilizada en el discurso como factor de calificación de unos y descalificación de otros. Pero no se debate en sí misma en forma explícita. La referencia al perfil democrático o antidemocrático de los candidatos se traduce en argumentos duros y, en algunos casos, en ejercicio autoritario del discurso.

El posible triunfo de la izquierda a nivel nacional sumado a los efectos de ciertos mecanismos electorales estrenados en esta campaña compusieron un escenario inédito de polarización, básicamente, entre el Frente Amplio y el Partido Colorado. En un acto en Pocitos el 21 de octubre el Dr. Jorge Batlle acompañado de Luis Hierro López convocaba a la ciudadanía de la siguiente manera:

“¡Viva la Patria, viva la democracia y la libertad! ¡Vivan los partidos tradicionales! ¡Viva el Nuevo Espacio! ¡Vivan todos aquellos que pensamos igual! (...) El 31 de octubre se está jugando mucho más que una colectividad política: se está jugando un destino completo. (...) El mundo espera un mensaje, que desde el Uruguay le llegue un mensaje: que en el Uruguay la mayoría sigue siendo demócrata”<sup>7</sup>.

Estas expresiones demarcan el “nosotros legítimo”, democrático, y el “otro” descalificado por el argumento. La capacidad de la izquierda para el ejercicio democrático del gobierno o el ejercicio responsable de la oposición fue tema de agenda permanente. La llamada “campaña del cuco” se focalizó en la generación de miedo o incertidumbre acerca del compromiso democrático del “otro”. En esta confrontación la democracia fue utilizada como atributo valórico perteneciente a una parte de los contendientes, y extraño al otro. Tal vez en ningún país de la región en esta época se hayan utilizado las referencias al marxismo, al leninismo y al régimen cubano como en el caso de la campaña uruguaya.

La polarización ideológica que pretendió localizar a la izquierda en un polo del espectro intentó ser atenuada desde esta colectividad con argumentos también orientados a generar credibilidad acerca de sus competencias y vocación democrática: se apela al gradualismo como forma de transformación social y se contraponen esta modalidad con una posible estrategia de shock que se le atribuye al candidato colorado; se hacen diversas manifestaciones respecto a la coalición como condición de gobernabilidad; se responde acerca de la pertinencia de un “modelo socialista” en el contexto de fin de siglo; se apela a la experiencia de gobierno en Montevideo para contrarrestar argumentos relativos a la “imprevisibilidad” de las actitudes de la izquierda en esta posición, etc.

En Chile el candidato Lagos subrayó el valor máximo de la democracia para el proyecto de país, una democracia sustentada en la participación y ligada al concepto de ciudadanía activa. La dimensión colectiva de la tarea, sin embargo, osciló entre asociarse a los grupos y centrarse en los individuos como respuesta a

los procesos de modernización de la sociedad. A pesar de tratarse de una concepción pluralista de la sociedad basada en el ideal de la participación, no se incorporó el debate sobre los términos reales de esta participación, particularmente, en el ámbito político.

En la oferta electoral de Lavín, el debate sobre democracia no estuvo presente debido a la falta de legitimidad personal y de sus sectores de apoyo político para abordar el tema. Sin embargo, en un gesto inédito para las posiciones de derecha post-dictadura, no defendió ni justificó a la dictadura. A partir de un concepto de sociedad homogénea despojada de conflicto, Lavín levantó una imagen de ciudadano demandante y pasivo cuyos derechos se definieron por la lógica del servicio. Un ciudadano situado entre la posición de sujeto del “clientelismo” y la posición de “consumidor”.

El discurso liberal basado en la apelación a los “valores morales” es común en las propuestas conservadoras, y deja planteada cierta dificultad de la izquierda para marcar diferencias y localizar una oferta distinta, sin perder el centro electoral.

La polarización de la confrontación se acompaña de una tendencia al centro de las propuestas políticas ya que ambos polos ideológicos compiten por el mismo electorado. Por lo tanto, las estrategias de campaña deben permitir diferenciarse del adversario, pero no tanto como para perder credibilidad en el momento de ofrecer una propuesta sustentable en términos de gobernabilidad y sobre todo, en el momento de concitar mayorías en un ballottage.

## **Medios de comunicación y democracia**

### **Marketing político, medios de comunicación**

La introducción del llamado “marketing político” implica la incorporación de nuevos agentes en el escenario político –profesionales y especialistas de las ciencias sociales prioritariamente. Las empresas de opinión pública y su profesionalización han transformado este instrumento en un recurso electoral imprescindible, y a sus protagonistas en cuasi-actores.

La polarización del debate electoral y la competencia por los “medios” que canalizan la publicidad, la emisión de mensajes programáticos y la convocatoria de los partidos se ha trasladado también al escenario de las encuestadoras. En la etapa final de la campaña, en Uruguay, el rol de las encuestas de opinión pública y la independencia político-ideológica de las empresas que las llevan a cabo se transformaron igualmente en “tema”. En términos simbólicos, un debate televisivo que reunió a los directores de las principales empresas encuestadoras tuvo tanta o más centralidad que los debates entre los equipos de asesores de los presidentes. Este debate suplió de alguna manera el postergado y nunca realizado debate entre los presidentes.

Si se analiza el comportamiento de los medios en el proceso electoral de Chile se aprecia que el sesgamiento de la información y la presentación políticamente intencionada de las noticias fue una práctica usual en la mayor parte de los medios de prensa escrita diaria, lo que fue hecho con mayor o menor sutilidad. El diario *El Mercurio* trató de influir de manera sutil, apoyándose en una pretendida objetividad. Por ejemplo cuidó de otorgar espacios similares a los dos candidatos con mayores posibilidades; sin embargo la propuesta gráfica y discursiva de los candidatos fue intencionada: de este modo, las noticias sobre las concentraciones o actividades organizadas por Lavín eran ilustradas con imágenes en las cuales se mostraba al candidato rodeado de gran número de personas. El mismo tipo de noticias protagonizadas por Lagos eran acompañadas por imágenes en que se mostraba al candidato rodeado de pocas personas o desde ángulos en que se apreciaban espacios vacíos, que dejaban la impresión de observar eventos poco concurridos<sup>8</sup>. Otros diarios, como *El Metropolitano*, hicieron evidentes sus preferencias con un estilo más agresivo y directo.

Esta práctica fue especialmente problemática y negativa para Lagos<sup>9</sup>, en la medida en que la mayor parte de este sector de la prensa, con excepción del periódico *La Nación*, medio del Estado, se encontraban en manos de intereses cercanos a la candidatura de Lavín. Al apoyo masivo de los diarios al candidato de derecha respondió el órgano del Estado convirtiéndose en la práctica en el vocero oficial de la candidatura gobiernista, distanciándose, así, del papel previsto en cuanto medio propiedad del Estado. La infiltración de los intereses políticos así como el sesgo noticioso terminó promoviendo una ruptura generalizada de los principios democráticos de funcionamiento de los medios.

Ante la ausencia de normas de regulación o compromisos de los medios que salvaguarden una práctica de imparcialidad noticiosa, la propiedad de los mismos se reveló como una estrategia política central. De hecho, no es por azar que cuatro de las seis candidaturas (Lagos, Lavín, Marín y Hirsch) crearon o potenciaron sus propios órganos de prensa en la campaña presidencial. Lo que revela la tendencia a la fragmentación de los espacios de información y de debate.

En esa medida, quisiéramos poner en relieve un ejemplo acerca de la posibilidad de que los medios de comunicación, por medio de regulaciones, normativas y pactos, cumplan una función democratizadora del espacio electoral.

La publicidad electoral televisiva en Chile está restringida a lo que se llama la “franja electoral televisiva”, que se implementó por primera vez con ocasión del plebiscito de 1988, como producto de un pacto entre la coalición que respaldaba la opción por el “No” y el gobierno militar que respaldaba la opción por el “Si”, reglamentándose en la ley electoral. Ha sido utilizada desde entonces tanto en elecciones presidenciales como parlamentarias. Esta franja es un espacio cedido por las televisoras de sistema abierto agrupadas en la Asociación Nacional de Televisión, que transmiten en cadena dos veces al día el material de propaganda

audiovisual entregado por los comandos. La franja electoral es transmitida en horario estelar y el tiempo global es dividido por partes iguales entre las diferentes candidaturas, sin importar su capacidad de representación electoral.

Con certeza resultaría absurdo considerar que la franja por sí misma tiene la capacidad correctora de los desequilibrios en el espacio electoral producidos por la cantidad de recursos invertidos y las relaciones de poder. No obstante, permitió que los sectores minoritarios entren en el debate público en igualdad formal de condiciones con las propuestas de los diferentes candidatos y candidatas (Araujo).

El estudio realizado en Argentina por CECYM señala aspectos similares. El ingreso, mantenimiento, énfasis o desaparición de distintos temas en la agenda electoral estuvieron modulados por los resultados de los sondeos de opinión y el asesoramiento de publicistas internacionales que diseñaron la imagen de cada candidato. La campaña (específicamente su tematización) tuvo así una fuerte “metadiscursividad publicitaria” entendiéndose por ella aquellas operaciones de referenciación a otros discursos o al propio discurso. Es decir que el otro tema central de esta campaña ha sido la campaña en tanto discurso, lo cual frustra el acercamiento a enunciados políticos de los candidatos.

### **Entre el consenso y el conflicto: la democracia como eliminación de las diferencias**

El sistema político uruguayo y sus prácticas, cultor de la ética del consenso y de la mediación por sobre el conflicto, expresa “una” forma de interpretar y vivir la democracia. Es una democracia sustentada en la ausencia de contradicción y disenso como garante de la unidad y estabilidad social.

Esto supone un sujeto colectivo homogéneo y/o articulable en sus divergencias. Pero fundamentalmente, es una democracia que supone “*un sujeto social autorizado*” para calificar la diferencia, para representar esa práctica igualadora, para operar en definitiva como autorreferente de la uniformidad. Desde esta perspectiva, una concepción ética de la democracia como consenso y no como forma de resolución de conflictos supone sujetos con más autoridad que otros para calificar el disenso, supone incorporar la diferencia desde una óptica de “normalidad” que alguien define. En consecuencia, es una aspiración democrática homogeneizadora de la sociedad como estrategia de reproducción, y no una democracia inclusiva.

Esta concepción permea el discurso de algunos protagonistas de la campaña: todos son demócratas, pero algunos lo son más que otros. Cabría preguntarse si esto corresponde a la lógica de un discurso electoral y a una práctica de coaliciones políticas o representa efectivamente una auténtica imagen de país.

En todo caso, en Uruguay el debate sobre la democracia se situó en este plano de calificación-descalificación ética del “otro”, del adversario, y no en términos de democracia-autoritarismo.

### **Dificultades para el protagonismo de las mujeres y la agenda de género**

Desde una mirada de género centrada en la preocupación por la ciudadanía, hay elementos del contexto político general y del electoral que son particularmente preocupantes para las mujeres y sus agendas (Arraigada, 1999: 49):

- i) la dificultad para una adecuada representación política de sus intereses, que se suma a la debilidad de los espacios públicos de debate y concertación política;
- ii) la preeminencia de los medios de comunicación como espacio unidimensional de construcción de mensajes electorales, ámbito de difícil permeación para la mujer y sus temáticas específicas;
- iii) la conformación de la “opinión pública” como un cuasi-actor que no se configura en organización social o movimiento y que conlleva consigo el riesgo de reemplazar el debate de ideas por las encuestas de opinión pública. En este campo, las propias mujeres postergan sus temas en función de otros prioritarios y, por tanto, en el ranking de preocupación social estos aparecen en los últimos lugares;
- iv) la ampliación de la ciudadanía de las mujeres en un contexto de debilidad institucional de las organizaciones encargadas de su implementación implica riesgos de “formalización” de las agendas y sus énfasis o, directamente, cuestionamiento/desconocimiento de sus propuestas.

### **La construcción de la agenda de género**

#### **Los enfoques y el rol de las actoras**

En relación a la agenda de género, en los años ‘90 “*hubo una generalización del discurso de los derechos y un énfasis en la construcción ciudadana, tanto desde la sociedad civil como desde los estados*” (Vargas, 1999: 33). La incorporación de la agenda de género en la institucionalidad formal del estado ha contribuido entre otros factores (la globalización de discursos y expectativas, la información, la fragmentación social, la crisis de representación consecuyente, etc.) a “desmonopolizar” a la agenda de género de las feministas y del movimiento de mujeres.

Como en la etapa fundacional del estado benefactor, la extensión de la ciudadanía tiene efectos positivos en la medida en que integra el discurso o la reivindicación de los actores demandantes, pero también modifica el posicionamiento de los sectores que formulan la demanda y su protagonismo como actor. Pasó con el movimiento sufragista y ha sucedido con el movimiento feminista en los últimos años.

La etapa inicial de construcción de la agenda de género, que describía una *trayectoria desde el movimiento de mujeres hacia el estado*, hoy ha sido incorpo-

rada en lo formal por *el propio estado y los compromisos internacionales* asumidos al respecto. A mediados de la década de los noventa, el movimiento de mujeres pasó de ser el generador de la agenda a supervisar los niveles de cumplimiento de los compromisos estatales.

Sin embargo, el contenido de la agenda y el “sentido” de los temas no necesariamente coinciden. Muchos actores gubernamentales “se dan por satisfechos” con estos avances; otros señalan que en este punto se establece la diferencia entre la agenda liberal y el verdadero sentido de ciudadanía que debería asumir una agenda democrática de género. Al respecto, Line Bareiro señala que en este contexto

“el desafío de las “voceras de la ciudadanía plena” es articular el discurso democrático para que en cada pueblo, ciudad, país, continente, y en el planeta los hombres y las mujeres de las diferentes razas, etnias, clases sociales puedan tener igualdad de oportunidades y participar en las decisiones que afectan sus vidas. Ese discurso implica un cambio cultural, de transformación social, de producción científica y simbólica de desarrollo económico, de gestión, de resolución de conflictos, de legislación y sobre todo de justicia en un mundo que es cada vez más injusto” (Barreiro, 1999: 55).

El tema parece centrado entonces no en la inclusión de la perspectiva de género en la agenda pública sino en la calidad y el sentido de esa inclusión. Pueden reconocerse por lo menos dos tipos de enfoques expresados tanto a través de los programas partidarios como a través de las expresiones electorales. Para los voceros de la llamada “agenda liberal”<sup>10</sup> la inclusión se realiza desde la perspectiva de la vigencia de derechos con base en los contenidos hegemónicos más generales, lo que se traduce en discursos de este tipo:

- *todos somos iguales,*
- *las mujeres que quieren pueden,*
- *son o somos las mismas mujeres quienes se limitan al mundo privado,*
- *las mujeres no quieren asumir los costos del poder y no quieren competir,*
- *los espacios deben ser conquistados por las propias mujeres, etc.*

En este tipo de enfoque, la condición de género queda subsumida a otra condición de subordinación o inequidad, que en el imaginario social le confiere status de “cuestión social”: mujer pobre, madre sola, maternidad adolescente, mujer víctima de violencia, etc. Este discurso se vincula a acciones políticas que privilegian la protección de la vulnerabilidad; por lo tanto, el tipo de medidas consecuentes se asocia a un modelo de intervención estatal centrada en un perfil de estado benefactor.

Las políticas de género son básicamente referidas a los denominados temas específicos de las mujeres: las garantías individuales, la familia, la no violencia, la atención de la salud, las condiciones de reproducción, etc. En relación a la ins-

titucionalización de las políticas de género, este enfoque no privilegia en la práctica la especificidad del género ni la transversalidad en el contexto general del sistema de políticas sociales sectoriales.

Desde un enfoque más crítico que engloba diversas expresiones políticas, por lo menos a nivel de programas se busca no sólo el acceso a la igualdad sino el reconocimiento de la diversidad y de la diferencia; no sólo el acceso a derechos existentes sino su vigencia y la ampliación de sus contenidos. Así se construyen discursos donde se señala:

- *además de los derechos hay que igualar las oportunidades,*
- *los costos de participar son desiguales para hombres y para mujeres,*
- *las dificultades de lo público se viven como cuestión privada pero deberían ser una cuestión pública, política;*
- *el ejercicio de la democracia política se sustenta en las oportunidades que derivan de la democracia social, etc.*

En relación a la institucionalización de las políticas de género desde este enfoque se pretende jerarquizar las unidades gubernamentales responsables de formulación de políticas, modificar su localización en el organigrama estatal, incrementar su poder relativo vía asignación presupuestal y jerarquización de la función de ente regulador de políticas con reclamo de competencias sectoriales.

La diferencia parece focalizarse en que el enfoque de derechos aparece como un “terreno en disputa” entre los distintos proyectos políticos.

Aún en la instancia del ballottage, el discurso dirigido a las mujeres estuvo más asociado a los roles tradicionales de socialización y reproducción y a componentes éticos que de lo que –por lo menos desde el discurso liberal– se asociaron al rol de la mujer.

El desempleo es el gran problema que enfrentaron los candidatos vinculados a la coalición de gobierno para desarrollar la campaña.

Estos debates no incorporaron la condición de la mujer ni su rol en forma específica, con excepción del caso de las madres jefas de hogar. Pero en todo caso, la asociación es entre reproducción biológica y pobreza, siendo todavía en los discursos y en las propuestas electorales indiferenciado el aporte y las responsabilidades de cada trabajador en función del género.

## **Democracia y ciudadanía**

### **Del paradigma de la representación al paradigma de la interpretación**

En el contexto de fragmentación social y debilidad de los actores colectivos que caracteriza a la sociedad de fin de siglo, parece instalarse un paradigma de la

“interpretación” de los intereses sociales por sobre la capacidad de “representación” de esos mismos intereses. Y esto tiñe el perfil del discurso electoral de los presidenciables.

El candidato se auto asigna la capacidad de interpretar al ciudadano y, fundamentalmente, de representarlo. Esta actitud es consecuente ideológicamente con una concepción que tiende a separar la sociedad civil de la política, quedando el político como el único intermediador entre ambos. La llamada crisis de representación es un dato de la realidad en algunos sectores sociales, pero también es una postura político-ideológica.

Nos gustaría, dice Katia Araujo, en este tema recoger y elaborar libremente una afirmación de Valenzuela, quien analizando el caso de Chile en la actualidad sostiene: “Toda la política se construye sobre el parámetro de la identificación antes que de la opinión y el argumento” (1993: 132). Proponemos entender el “paradigma de la identificación” como la primacía de ciertas lógicas y estrategias a partir de las cuales se convoca la adhesión o aceptación de las propias posiciones o propuestas. Estas están basadas en la búsqueda de identidad inconsciente de las personas con ciertos rasgos ofrecidos por un sujeto que ocupa el lugar de líder. Esta ilusión de identidad entre el proponente y el adherente crea al mismo tiempo una comunidad afectiva.

Este paradigma de la identificación se hizo visible, aunque en magnitudes diferentes, en las campañas estudiadas. La importancia, por ejemplo, otorgada por Lavín a la creación de una imagen de cercanía del estilo “uno como nosotros”, con gestos como dormir en casa de ciudadanos comunes de los sectores menos privilegiados de la sociedad.

El estilo de campaña de fuerte componente mediático también contribuyó con este rasgo, “expropiando” al ciudadano de su capacidad de representación. La campaña se dirige a cada uno casi como en un diálogo entre dos.

Recursos tecnológicos como las encuestas de opinión pública han contribuido a este efecto, llegando incluso a ser “tema de campaña” en sí mismos, y adquiriendo status de actor.

La relación estado-sociedad civil ocupó escasos espacios en los discursos electorales; en particular esta preocupación aparece con distinto tono y perfil en los extremos ideológicos.

En Uruguay, el candidato presidencial del Partido Colorado –representando una ideología liberal que él caracteriza como más parecida a la de sus abuelos que a la de sus padres– invoca a la sociedad (y el estado de ánimo necesario) para construir juntos un proyecto sin apelar a los sectores organizados, pero también sin descalificarlos<sup>11</sup>. El discurso utilizado da por supuesta la capacidad del candidato para “ponerse en el lugar del otro e interpretarlo”. De ahí que la continua re-

ferencia al “estado del alma” por parte del Dr. Jorge Batlle es algo más que una invocación a la buena disposición del ciudadano: es en definitiva una apelación individual a sumarse al proyecto propuesto. Hay en suma una apelación más directa a la ética de la interpretación que a la representación.

En el otro polo del espectro ideológico, el candidato del Encuentro Progresista-Frente Amplio se presenta como vocero de grupos y sectores sociales que demandan la intervención del sistema político. La izquierda apela claramente a la ética de la representación, discurso que se manifiesta particularmente en relación al tema del desempleo y la pobreza así como al tema de los derechos humanos.

En Argentina, la campaña se particularizó por *una pobre densidad argumentativa a nivel del debate de temas y problemas*; más bien hubo un despliegue de enunciados tendientes a elevar la figura de cada candidato según la estrategia de desacreditar al oponente. Los “protagonistas” de este escenario (los candidatos de los dos partidos mayoritarios) Eduardo Duhalde y Fernando De la Rúa *no mostraron diferencias de sustento* en cuanto a, por ejemplo, sus posicionamientos en torno de la Ley de Convertibilidad, su postura de compromiso ante el pago de la deuda externa (y, por ende, su no confrontación con los representantes del FMI, el BID y el Banco Mundial) y/o sus opiniones sobre la necesidad de ahondar en políticas sociales.

Así también, ante las condiciones, requisitos que el FMI difundió hacia septiembre para otorgar un nuevo crédito al futuro gobierno (“recetas” sobre reducir el gasto público, aumentar la recaudación fiscal y llevar adelante la reforma laboral), ambos candidatos (aunque Duhalde fue el que tomó la iniciativa y tal vez el tono más beligerante) adoptaron una postura de atacar al FMI y de acusar a sus rivales de tener en mente un plan acorde con recetas recesivas.

De la Rúa, por su parte, rechazó las acusaciones de Duhalde (al que también se sumó el candidato de Acción por la República Domingo Cavallo, ex Ministro de Economía de la gestión Menem cuando Duhalde era su Vicepresidente).

Por tanto, los discursos de cada una de estas primeras figuras no representaron tesis opuestas; por el contrario, *hay una constante aclaración de que estas cuestiones constituyen temas que no se discuten* y, más aún, sobre las que resulta “peligroso” crear un manto de sospecha.

Dado que no hay diferencias entre los discursos de los candidatos es que *el escenario argumentativo requirió poner a un tercero*, el actual presidente Carlos Menem y su política.

Es así como Duhalde y De la Rúa optaron como estrategia por un sutil equilibrio entre:

- No diferenciarse en lo sustancial del modelo político-económico hegemónico (los movimientos de los dos candidatos para construirse un perfil no ahondó en las tematizaciones medulares); y

- predicar de sí mismos la diferenciación (“el cambio”) en lo que toca al tenor, al estilo de la “era menemista”. Esto es: distribución desigual de la riqueza (enriquecimiento de un sector y alta tasa de desempleo), farandulización de la política, fuertes sospechas de corrupción, no independencia del Poder Judicial, creciente ola de inseguridad.

Resulta así que el escenario argumentativo protagónico tuvo, como decíamos, una pareja de contendientes (De la Rúa-Duhalde) que proclamaron argumentos de diferenciación de un oponente con poder (Menem).

Cabe aclarar, por otra parte, que esta estrategia discursiva de Duhalde tuvo vaivenes. Estuvo capturada por los acercamientos y distancias que mantuvo con Menem, quien como Presidente del Justicialismo concentraba el poder de negociar el apoyo del aparato partidario a su candidatura. La interna del PJ moduló las marchas y contramarchas en su campaña. De hecho Menem, lejos de ausentarse del escenario polémico así conformado (candidatos de la Alianza y del PJ presentándose a sí mismos como diferenciación y cambio) se convirtió en uno de los actores de la escena argumentativa implicada en la discursividad política de campaña según un protagonismo que supuso un posicionamiento discursivo contrario, no sólo al candidato de la oposición Fernando De la Rúa (Alianza), sino muchas veces al propio candidato del partido oficialista Eduardo Duhalde (Justicialismo).

### **Un argumentador técnico: el discurso de Cavallo**

El escenario argumentativo incluyó también a Domingo Cavallo, candidato por Acción por la República, quien presentó un discurso levemente discordante con el tono de la campaña.

Ex Ministro de Economía de Carlos Menem, su distanciamiento del poder significó una estrategia de ambas partes de achacarse actos de corrupción sin que ninguna de estas acusaciones tenga una decisión judicial probatoria.

En el escenario argumentativo, de acuerdo con su perfil de técnico, los contenidos programáticos aparecieron en su discurso. Presentó y paseó sus libros: “Un hombre, un empleo”, “Una necesidad, un derecho”, “Un delito, una condena”, “Un estudiante, un futuro”, a lo largo y a lo ancho del país<sup>12</sup>.

Dedicado a construir su perfil desde el eje del *saber-hacer*, sus golpes contra los candidatos de los partidos mayoritarios se apoyaron en las dificultades financieras que evidenciaban el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a cargo (durante la etapa de campaña) respectivamente de De la Rúa y de Duhalde: “No saben gobernar”; “No tienen plan”.

Con respecto a su tan remanido plan presentado en el libro “Un hombre, un empleo”, algunos periodistas especializados comentaron en la prensa que la pro-

puesta de un control estricto de la evasión impositiva postulado como central en su plataforma económica no contemplaba cuestiones esenciales para su efectivización.

Sin embargo, ciertas medidas económicas fueron adoptadas por el candidato por el PJ Eduardo Duhalde como slogans de campaña, lo cual desencadenó una serie de declaraciones de Cavallo contra él.

## **Dos mujeres candidatas**

En el escenario argumentativo de la campaña argentina para Presidente aparece también la discursividad política que procede desde la izquierda. Las modalidades de su aparición coadyuvan en la caracterización de este escenario como débil desde el punto de vista del debate de temas, problemas, ideas.

En la Argentina de estos últimos años se asiste a una deflación discursiva de posturas programáticas de izquierda fundamentalmente por la ausencia de difusión (como veíamos antes, asistimos a una época de fuerte mediatización del discurso político que requiere contar con medios económicos para financiarla) y por otra parte, por la fragmentación de “la izquierda”, producto tal vez del aplazado e inconcluso balance de las posturas ideológicas que enfrentaron a las distintas agrupaciones en la década del setenta. En este contexto, la unidad y un discurso común aparecen como meros enunciados de deseos, y como tales, tienen un peso argumentativo casi nulo en el interior de la campaña. Una de las propuestas de unidad (Izquierda Unida) aglutinó a trotskistas, comunistas y socialistas con la candidatura de una “peronista de izquierda”, Patricia Walsh, militante de H.I.J.O.S. e hija del escritor desaparecido Rodolfo Walsh.

Sin embargo, en estas elecciones hubo otros cinco candidatas/os; esto es por el Partido Obrero, el Frente de la Resistencia, el Partido Socialista Auténtico, el Partido de los Trabajadores Socialistas y el Partido Humanista, que también llevó en su fórmula a una mujer, Lía Méndez.

En sus discursos se sustentan los argumentos en contra de los principios comunes de la política económica que no diferenciaron a los candidatos de los partidos mayoritarios y a la tercera fuerza representada por Cavallo (“honrar la deuda”, mantenimiento de la Convertibilidad). Coinciden en líneas generales en el desconocimiento de la deuda externa ilegítima y en abandonar o salir gradualmente de la Convertibilidad.

De las candidatas a Presidente sólo Patricia Walsh por Izquierda Unida construyó una enunciativa femenina y en relación con el tema del aborto que se instaló en la agenda electoral; algunas de las consignas difundidas desde la izquierda recuperaron presupuestos de la discursividad del movimiento de mujeres.

## **Integración regional y Mercosur**

La integración regional en cuanto proceso político, económico y social es un tema que interesa a la llamada “agenda de género” desde la perspectiva que se utiliza en este análisis. En este contexto, los modelos de país que el tipo de integración requiere, las acciones tendientes a materializarla, las formas de resolución de conflictos o trabas en su desarrollo, los temas que componen la agenda del Mercosur y sus protagonistas, así como las instancias de institucionalización de espacios para la formulación de políticas, son competencia también de las mujeres y deberían ser interpretadas desde una perspectiva de género.

Si bien hasta el momento el Mercosur ha asumido una dimensión económica, casi exclusivamente comercial, “*a nivel de la sociedad van surgiendo prácticas concretas económicas pero también sociales y culturales de integración*”<sup>13</sup> que son parte del entramado social y configuran estrategias de poder a analizar.

El Mercosur fue un tema de campaña en Uruguay, aunque el debate se instaló casi exclusivamente en la dimensión económica y comercial del Mercosur y en su eficacia, pero no en la “dimensión política”. La localización del debate en este plano hubiese implicado una revisión del proyecto estratégico que orienta la integración para cada partido así como el alcance que se le quiere dar a la misma.

Se evitó así la diferenciación programática en relación a cuestiones con fuerte componente ideológico; en los debates que se realizaron a nivel de figuras secundarias o equipos técnicos no fue un tema central salvo por referencias muy laterales a la agenda macroeconómica. Fueron los propios candidatos presidenciales, en entrevistas o eventos a los que concurrieron, quienes expresaron de forma manifiesta o latente las imágenes de país y el tipo de integración que cada uno representaba.

La separación entre “*integración*” y “*Mercosur*” fue planteada por el Dr. Jorge Batlle, quien inicialmente arriesga propuestas de cambio orientadas a revisar la estrategia de inserción internacional de Uruguay. Desde su perspectiva, uno de los ejes problemáticos se centra en la eficacia de los mecanismos para hacer cumplir los compromisos a los “socios grandes”, Brasil, en los plazos que inicialmente se han dado. Otro es la superposición de niveles de institucionalización diferentes de organismos de integración (ALCA, NAFTA, ALADI, Mercosur, etc).

En este marco, Batlle formula la tan comentada propuesta de reeditar el Virreinato del Río de la Plata con Argentina para limitar el peso comercial de Brasil en el bloque.

“Sin Francia y Alemania con igualdad de fuerzas no hubiera sido posible la Unión Europea, y del mismo modo es difícil un Mercosur con la disparidad de fuerzas entre Brasil y el resto. Es necesario presionar para lograr una alianza estratégica con Argentina en el terreno comercial y reeditar el Virreinato del Río de la Plata con Argentina”<sup>14</sup>.

En el evento organizado por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa con los cuatro presidentes, el Dr. Batlle propone la integración al ALCA como medida alternativa. A partir de allí y ante la reacción de diversos sectores, incluso representantes de su propio partido, matizó el discurso señalando que esta proximidad con el ALCA no es contradictoria con el Mercosur y confirmando que nunca quiso poner en duda la integración a este bloque.

Si se entiende el Mercosur exclusivamente como un bloque para la integración comercial y financiera, entonces la integración con el ALCA (bloque hegemónico sin duda por Estados Unidos) no necesariamente implica mayores conflictos; si se entiende al Mercosur como un bloque destinado al desarrollo común y a negociar internacionalmente desde posiciones de mayor fuerza en el contexto de la globalización, entonces las divergencias políticas con el ALCA pueden ser significativas.

El Dr. Jorge Batlle también propuso la negociación unilateral de Uruguay con el NAFTA, aunque muchas de sus expresiones de campaña al respecto fueron –después del impacto de esas primeras declaraciones–, menos precisas o ambiguas. Ante la pregunta de un periodista acerca de “¿cuál es ‘nuestro bloque’?” señala:

“Desde Alaska a Ushuaia, notoriamente. Sin perjuicio de ver si podemos llegar a Asia. (...) Mientras tanto, tenemos ahora a la Organización Mundial de Comercio que es un invento de los europeos y es la máquina que va a matar al inventor. (...) Por tanto, si no modifica el sistema agrícola cae la cláusula de paz y entonces viene la guerra comercial. Y bueno, por eso hablo del NAFTA. Los países andinos hicieron un acuerdo con Brasil. Los países del Caribe tienen el acuerdo con Estados Unidos. ¿Con quién hay que arreglar? ¿Hay que arreglar con los países del Caribe o con el dueño del circo?”

Continúa el periodista: “¿pero sería un acuerdo del Mercosur, no del Uruguay?” Y contesta Batlle: “*Es un arreglo de todos, no del Mercosur*”<sup>15</sup>.

En el desarrollo posterior de la campaña, enfatizó en sus discursos la imagen del Mercosur otorgándole también una dimensión de integración cultural y científica que abre espacios para una integración de la producción intelectual, la generación de tecnología conjunta y otros espacios de capitalización regional de recursos humanos.

Los matices de los otros candidatos presidenciales acerca del Mercosur fueron relevantes pero no constituyeron aspectos centrales de la controversia electoral.

La izquierda parece no querer reeditar un debate acerca de su pertinencia, que tiene algunas resistencias en sectores radicales de la coalición. El candidato presidencial aborda el Mercosur como un tema saldado en el ámbito interno, y localiza sus expresiones en la crítica a la estrategia del gobierno con relación a la integración así como en un perfil del bloque que expresa sus diferencias con el candidato colorado. El Dr. Tabaré Vázquez caracteriza al Mercosur como:

“una política que supone una planificación estratégica en la definición de objetivos a cumplir, y allí articular las áreas comerciales, productiva, financiera y tecnológica, sumando a la integración económica acciones en materia social, de políticas de empleo, cultural y de medios de comunicación. En suma, pensaríamos al Mercosur como una zona con políticas macroeconómicas, productivo-sectoriales y sociales comunes, y no como un mero acuerdo de libre comercio”<sup>16</sup>.

Las críticas a la estrategia del gobierno en materia de integración se centran en que éste ha priorizado casi exclusivamente el fenómeno comercial dejando por el camino a las demás dimensiones económicas (productiva, tecnológica y financiera) así como a la dimensión social e institucional.

Desde esta perspectiva se señala que los logros alcanzados en materia de apertura de mercados son una mejora comercial muy inestable, no articulada con medidas simultáneas de fortalecimiento de otros aspectos de la economía regional, como las empresas, las cadenas productivas integradas con partes producidas en distintos países socios, emprendimientos financieros, así como medidas de institucionalización que dieran consistencia a los compromisos asumidos.

Como estrategia de campaña, el Partido Nacional reivindica su paternidad respecto a la inclusión de Uruguay en las negociaciones del Mercosur procesada durante el gobierno del Dr. Lacalle.

En su programa de gobierno, el Partido Nacional señala que hay que revitalizar el protagonismo del Uruguay en el Mercosur considerando la pérdida de ritmo en las etapas anteriores, retornar a la multilateralidad de las decisiones y avanzar en la coordinación de los políticas macroeconómicas. Sugiere asimismo la necesidad de institucionalizar mecanismos que fortalezcan la capacidad política de los socios, a través de la creación de un Tribunal Internacional para dirimir eventuales violaciones a los tratados y reactivar la Comisión Sectorial para promover una mayor participación de las fuerzas productivas en la integración. Sin embargo, en el contexto de la crisis que se desató con Brasil y el carácter del enfrentamiento con Argentina, el candidato presidencial propone tomar cierta distancia señalando que es necesario un “*tiempo de reflexión*”.

La integración regional y el Mercosur fueron temas ausentes en la campaña chilena. La ausencia casi absoluta del tema en la constitución de las agendas públicas dice mucho acerca del tema en el país. Si se revisan las Plataformas, programas de gobierno o manifiestos, se encuentra que la integración regional como tema, por lo menos en el caso de Lagos y Lavín, está contemplada. Particularmente relevante es la importancia que le adjudica Lagos. La ausencia en las agendas públicas de los candidatos, sin embargo, parece revelar la escasa importancia que tienen estos asuntos para la opinión pública nacional. El Mercosur es aún un tema lejano del interés de las personas, lo que además se acrecienta en la medida en que, en términos manifiestos, la discusión fue acerca de temas concretos cercanos a la cotidianidad de las personas. La percepción de la gravitación del Mercosur en los

asuntos concretos y cotidianos de la gente, es mínima. Ello no es sólo resultado de las percepciones subjetivas sino que responde al hecho mismo de que la integración completa de Chile al Mercosur es un tema de agenda aún pendiente. El hecho de que Chile no sea un miembro de pleno derecho de este Tratado regional influye en el modo en que aparece el tema en la agenda pública nacional.

Sin embargo, un signo de la voluntad política de encarar el tema de la integración regional, específicamente en el marco del Mercosur, lo dio el por entonces ya electo Presidente Lagos. Un día después de la elección de segunda vuelta, en una entrevista en una de las radios de mayor cobertura e influencia, Radio Cooperativa, el flamante Presidente electo afirmaba que un asunto de primera prioridad en su gobierno era dar los pasos necesarios para la incorporación definitiva de Chile al Mercosur, lo que implicaba prestar especial atención a los temas de integración regional.

Presente en la agenda política, todavía el tema de la integración regional y Mercosur debe abrirse paso en la agenda pública. Esto es, instalarse como un tema de relevancia e interés para los ciudadanos y ciudadanas. Una tarea que puede encontrar sus apoyos en la cada vez más acentuada imagen de país moderno de cara al mundo, y sus obstáculos en una larga tradición de aislamiento que ha incidido en una suerte de actitud solipsista respecto a los considerados asuntos internos.

### **Institucionalización del Mercosur: una oportunidad para la agenda de género**

Uruguay es un país abierto al exterior desde su constitución como nación; en el contexto actual, tanto las condiciones de inserción en una economía globalizada como la escala del país se suman a la tradición de inmigración uruguaya para hacer de la integración un tema cotidiano en la cultura local; así, el Mercosur asume una relevancia que tal vez no tenga en los otros países miembros.

Sin embargo, la negociación de la integración es un proceso de cúpula que, como otros procesos políticos, se restringe a espacios y ámbitos especializados. En el nivel de desarrollo actual del bloque, el proceso de construcción institucional está en curso, con lo cual la posibilidad de incorporar la perspectiva de género en este ámbito puede constituir una oportunidad.

“Las mujeres llegamos tarde a espacios y estructuras ya consolidadas. La lucha por penetrar y conquistar esos espacios se hace muy difícil. Quizás si la perspectiva de género es incorporada en las etapas iniciales de la construcción del Mercosur la tarea sea más sencilla”<sup>17</sup>.

La agenda del Mercosur no es ajena cultural y políticamente a la sociedad civil, algunos de cuyos representantes han solicitado su participación efectiva en el Foro Económico Consultivo. Grupos de mujeres han desarrollado iniciativas a ni-

vel empresarial y a nivel de las organizaciones sindicales, que constituyen aprendizajes y acumulación al respecto.

Muchos actores y organizaciones sociales están incorporando el nivel regional en su accionar. Este recurso tiene efectos positivos en un doble sentido: refuerza el propio proceso de integración en sus dimensiones sociales, políticas y culturales, pero al mismo tiempo opera como fortalecedor del actor a nivel nacional<sup>18</sup>. Al referente de la identidad nacional que obviamente se refuerza en instancias regionales, se suma la legitimidad del reconocimiento externo del actor local. Esta dinámica puede ser sin duda un espacio facilitador de la incorporación de la perspectiva de género en las futuras negociaciones.

En relación a la agenda del Mercosur, los temas de agenda social así como aquellos vinculados a temas “transversales” como seguridad ciudadana, legislación laboral, seguridad social, medio ambiente, infancia y juventud, comienzan a ser visibilizados como temas a incorporar. Su inclusión junto con los temas de las mujeres, las protagonistas de su desarrollo, así como la calidad de su consideración, son aspectos a plantear.

En realidad, la campaña electoral estuvo muy lejos de dar lugar a consideraciones de este tipo, pero queda abierto el camino para los protagonistas.

Las campañas electorales de Argentina, Chile y Uruguay muestran algunas tendencias comunes, que resultan relevantes para ampliar el debate sobre las democracias en el Cono Sur:

- La conformación de coaliciones políticas amplias debilita las posibilidades de emergencia de las diferencias y los debates sustantivos.
- Los estilos personalistas, y los presidenciables como tema, predominan sobre los contenidos del discurso rebajando los contenidos programáticos e ideológicos.
- En las tres campañas, el marketing político jugó un papel decisivo en la definición de los estilos de campaña, enfatizando la preeminencia de los candidatos.
- Se consolida la presencia de los profesionales de encuestas de opinión pública casi como sujetos políticos y de alguna manera colaboran en la definición de los temas presentes o ausentes en el desarrollo de la campaña.
- Las tres campañas se pueden definir como mediáticas y los medios de comunicación jugaron un papel central en cuanto a los espacios dedicados a cada candidato y sector político.
- La personalización de las campañas disminuye las posibilidades de emergencia de nuevos liderazgos y perjudica claramente las posibilidades electorales de los grupos minoritarios.
- Los temas complejos y que no concitan consensos no aparecen en la campaña.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis 1991 *Debate Feminista* (México) Año 2, Vol. 4.
- Almeida, E. P. 1992 *A category system for the analysis of factuality in news - paper discourse* Vol. 12, N° 2.
- Andacht, Fernando 1992 *Signos reales del Uruguay imaginario* (Montevideo: Ediciones Trilce).
- Appel, K. O. y N. Luhmann 1989 *Razón, ética y política* (Barcelona: Editorial Antrophos).
- Araujo, Kathya 2000 [a] *Análisis de la campaña en Chile 2000*.
- Araujo, Kathya 2000 [b] “Mujer, democracia e integración regional en la Campaña electoral chilena 1999-2000”.
- Arraigada, Irma 1999 “Límites económicos, sociales y políticos a la participación de las mujeres en América Latina”, en *Reestructura política y transformación social* (Montevideo: Dawn/Repem).
- Barran, J. P. 1989-1990 *Historia de la sensibilidad en el Uruguay* (Montevideo: Banda Oriental) 2 vol.
- Barreiro, Line 1999 “Reestructura política sin transformación social”, en *Reestructura política y transformación social* (Montevideo: Dawn/Repem).
- Baudrillard, Jean 1993 *La ilusión del fin. La huelga de los acontecimientos* (Barcelona: Anagrama).
- Bayce, Rafael 1989 *Cultura política uruguaya: desde Batlle hasta 1988* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Beck, Ulrich 1999 *La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bruera, Silvana y Mariana González 2000 *Las uruguayas y la política: Un modelo para armar* (Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing).
- Caetano, G.; J. Rilla y R. Pérez 1988 “La partidocracia uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 44.
- Caetano, G.; J. Rilla y R. Pérez 1988 *Partidos y electores. Centralidad y cambios* (Montevideo: Editorial Banda Oriental).
- Calderón, Fernando y Roberto Laserna 1997 *La fuerza de la equidad* (La Paz, Bolivia: Editorial los Amigos del Libro).
- Carrasco, Rosalba 1999 “Los procesos de transición y las estrategias de las mujeres”, en *Reestructura política y transformación social* (Montevideo: Dawn/Repem).

- Castagnola, José Luis y Gerónimo De Sierra 1989 *La democratización y el debate sobre la modernización* (Montevideo: CIESU, CLAEH, Banda Oriental).
- Castells, Carmen (compiladora) 1996 *Perspectivas feministas en teoría política* (Paidós) Estado y Sociedad.
- CEPAL 1999 *Panorama Social de América Latina 1998* (Santiago de Chile: División Desarrollo Social).
- Conde, Elsa 1998 “La construcción de la ciudadanía para las mujeres”, en Carrasco, Rosalba 1999 *Reestructura política y transformación social* (Montevideo: Dawn/Repem).
- Chodorow, Nancy 1978 *The Reproduction of Mothering: psychoanalysis and the Sociology of Gender* (Berkeley: University of California Press).
- Dahl, Robert 1971 *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven: Yale University Press).
- De Barbieri, Teresita 1990 *Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica* (México: UNAM).
- De Torres, Ma. Inés 1995 *¿La Nación tiene cara de Mujer? Mujer y nación en el imaginario letrado del siglo XIX* (Montevideo: Arca editorial).
- Giddens A. 1994 *Modernidad e identidad del yo* (Barcelona: Editorial Península).
- González, Luis Eduardo 1993 *Estructuras políticas y democracia en Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/ICP).
- Grau, Olga et al 1997 *Discurso, género y poder* (Chile: Arcis Universidad) Colección Sin Norte.
- Habermas, J. 1989 *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos* (Madrid: Cátedra).
- Henríquez Narda (editora) *Encrucijadas del Saber: los estudios de género en las ciencias sociales* (Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Hola, E. y A. Portugal (editoras) 1997 *La Ciudadanía a Debate* (Santiago de Chile: Isis Internacional-CEM-Ediciones de las mujeres) N° 25.
- Huntington, Samuel 1994 *La tercera onda: la democratización a fin del siglo XX* (Atica).
- Jelin, Elizabeth 1996 “La construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos”, en *Encrucijadas del saber* (Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Jelin, Elizabeth y Line Barreiro 1998 *Género y nación en el Mercosur: notas para pensar* (Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST)-UNESCO) Documentos de Debate N° 24.

- Kliksberg, Bernardo 1995 *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos* (mimeo).
- Lechner, Norbert 1999 *Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social* (Mimeo).
- León, M. (compiladora) 1994 *Mujeres y Participación Política. Avances y desafíos en América Latina* (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo editores).
- Marshall, T. H. 1967 *Ciudadanía, clase social e status* (Río de Janeiro: Zahar Editores).
- Montecino, S. 1996 “Dimensiones Simbólicas del Accionar Político y Colectivo de las Mujeres en Chile. Una Propuesta de Lectura desde la Construcción Simbólica del Género”, en *Desde las Orillas de la Política. Género y poder en América Latina* (Barcelona: SIMS - Universidad de Barcelona).
- Moreira, Constanza 1997 *Democracia y Desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política* (Montevideo: Ediciones Trilce).
- Oszlak, Oscar 1993 “La reforma del Estado: el día después”, en *La reforma del Estado. Más allá de la privatización* (Montevideo: Fesur-ECS).
- Pateman, Carol 1980 “A Philosophic Critique”, en *The Civic Culture Revisited: an analytic study* (Little, Brown and Company).
- Perelli, Carina y Juan Rial 1986 *De mitos y memorias políticas* (Montevideo: Editorial Banda Oriental).
- Phillips, Anne 1996 *Género y teoría democrática* (México: Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México).
- PNUD 1999 *Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile-1998* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- PNUD 1999 *Informe sobre el Desarrollo Humano en Uruguay-1998* (Montevideo: Naciones Unidas).
- Real de Azua, Carlos 1984 *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Ed. Banda Oriental).
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Touraine, Alain 1995 *¿Qué es la democracia?* (Montevideo: Fondo de Cultura Económica).
- Touraine, Alain 1999 *¿Cómo salir del liberalismo?* (Barcelona: Paidós).
- Van Leeuwen, T. 1995 “Representing social action”, en *Discourse and Society* Vol. 6, N° 1.

- Varela, Graciela; Alejandra Oberti y Sylvia Chejter *Palabras de campaña*.
- Vargas, Virginia 1996 “Alianzas entre sociedad civil y estado desde las mujeres”, en *Márgenes* (Lima) Año IX, Nº 15, Diciembre.
- Vargas, Virginia 1999 “La subversión de los feminismos latinoamericanos”, en *Reestructura política y transformación social* (Montevideo: Dawn/Repem).
- Vasilachis de Gialdino, Irene 1999 *Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico* (Buenos Aires: Arca).
- Vattimo, G. 1992 *Ética de la interpretación* (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- Zum Felde, Alberto 1967 *Proceso Histórico del Uruguay* (Montevideo: Arca).

## Notas

1 Estas ideas corresponden a una cita de Conde (1998).

2 Consignas como “todo lo privado es político” se vinculan a esta fase de la relación del movimiento con el sistema.

3 Utilizamos “agenda liberal” en el sentido en que lo usa Luis Aguilar (1991): aquella agenda que pone énfasis en las reivindicaciones de las mujeres por sus libertades públicas y privadas; distinguiéndola de la agenda social, que privilegia la consideración de la desigualdad de oportunidades recuperando la idea de ciudadanía basada en derechos.

4 Araujo, Kathya 1999-2000 “Mujer, democracia e integración regional en la Campaña electoral chilena 1999-2000”.

5 “Palabras de campaña” Varela, Oberti, Chejter.

6 Este “otro” fue particularmente relevante en la campaña uruguaya, materializado en “la izquierda” que tiene por primera vez la posibilidad efectiva de llegar al gobierno nacional.

7 *Búsqueda*, 27 de Octubre de 1999.

8 Cf. diario *El Mercurio*, por ejemplo, ediciones del 16/11/99; 21/11/99; 17/11/99.

9 Ciertamente también para las otras candidaturas, pero como señalamos antes en estos casos el problema principal era de manera más básica la reducida cobertura que recibieron.

10 Luis Aguilar caracteriza como agenda liberal aquella centrada en la reivindicación de las mujeres por sus libertades públicas y privadas, y agenda social aquella que busca hacer frente a la desigualdad de oportunidades recuperando la idea de ciudadanía basada en derechos (Aguilar, 1991).

11 Es importante marcar la diferencia ideológica entre este tipo de discurso y el de otros líderes del Partido Colorado, como el del propio Dr. Julio Ma. Sanguinetti, que no dudan en descalificar a las organizaciones gremiales (empresariales en algunos casos y sindicales). Asimismo, expresiones ya clásicas como la de “nunca perdí una huelga” expresan una actitud de confrontación diferente de la enunciada en este caso por el Dr. Batlle.

12 El caudal de un millón de votos advierte sobre la importancia de la cantidad de votantes de derecha.

13 Expresiones de Luis Alberto Gómez de Souza, recogidas por *Le Monde Diplomatique*, (Buenos Aires) Abril de 2000.

14 Expresiones de Jorge Batlle pronunciadas ante el Consejo Superior Empresarial, realizada el 31/8/99 (*Búsqueda*, 2/9/99).

15 Tomado de una entrevista realizada por Juan Miguel Petit y Fernando Bareiro para la Revista *Tres*. 8 de Octubre de 1999.

16 Expresiones del Dr. Tabaré Vázquez, Revista *Tres*, 22 de Octubre de 1999.

17 Tomado de Género y nación en el Mercosur: notas para Pensar, Jelin, Bareiro y Valdés. Documentos de debate N° 24. Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST).

18 Un ejemplo claro es la estrategia de articulación de los gobiernos municipales del Mercosur, que refuerzan su identidad nacional y local, también como consecuencia de su mayor visibilización y jerarquía a nivel regional.

---

## *Integración/desintegración: nuevos signos de identidad en el Mercosur*

⇐ Fernando Andacht\*

“El problema político que confronta la Unión Europea se deriva del hecho de que, a diferencia de lo que pensaban quienes preconizaban una visión economicista de la sociedad, *las opciones políticas no son determinadas primariamente por motivaciones económicas pero sí por motivaciones socioculturales*” (Jaguaribe, 1999: 9, énf. agreg. F.A.)

Cuando lo humano tiende a pensarse en términos de globalización, o en su defecto de regionalización, parece un deseo insensato o un proyecto científico a contrapelo el dedicarse a analizar lo microsocioal, aquello que ni siquiera alcanza la categoría de “local”, sino lo que es segmentado por país, por edad, por actitud y por lugar dentro del sistema social. Y más extraño aún es el hacerlo como prolegómeno a un estudio sistemático del fenómeno de regionalización en determinada parte del mundo. No obstante, la idea en que se basa la siguiente reflexión es que para pensar íntegramente el proyecto de integración regional, a su vez constitutivo de la mundialización que arrasa con fronteras y Estados tradicionales, se debe incluir en la agenda de las ciencias sociales la dimensión del orden de la interacción (Goffman, 1982). Con este concepto me refiero a una noción ampliada de los encuentros cara a cara, pues incluye un ámbito, el de la textualidad periodístico-literaria, que si bien no figura en la formulación original de dicho ámbito, no era ajeno al método goffmaniano de analizar lo cotidiano. Mi objetivo es considerar la percepción de sí mismo que tienen los sujetos afectados por este proceso regional denominado Mercado Común del Sur o Mercosur.

Para dicho análisis es ineludible la inclusión del Otro, de ese contraste fundante contra el cual chocamos necesariamente en el proceso de socialización, y del cual surge como resultado la identidad personal y colectiva, la visión de lo propio. Así

---

\* Profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Investigador en el área de la sociosemiótica.

el *self* o sí mismo incluye como aspecto integral al otro, a lo que nos limita, define y determina, en el sentido lógico o semiótico así como político y ético del término (ver Ricoeur, 1992: 329). Así, presentaré una serie de textos tomados de fuentes muy disímiles, desde el discurso juvenil más o menos espontáneo recogido en una investigación cualitativa realizada con la técnica de focus groups (Andacht, 1999), hasta la prosa cuidada e ideológica de un órgano de prensa escrita argentina, pasando por palabras del cuerpo político uruguayo y del cuerpo massmediático, la voz de una joven estrella rioplatense que habla de sus ansiedades al emigrar desde su país de origen (Uruguay) al país vecino (Argentina). Tematicen o no el asunto Mercosur, todas esas voces me servirán para articular una serie de hipótesis que luego habrá que verificar y ponderar mediante diversos enfoques metodológicos, ya sean éstos cuantitativos o no (encuestas, observación participante, etc.), y poder así incluir en la reflexión científica social sobre el proceso de integración del Mercosur el problema de la identidad social, el proceso incesante de auto- y meta- percepción (Laing, 1966; Posner, 1999) que teje la consistencia de esa “trama narrativa” llamada identidad personal y social (Ricoeur, 1992). Junto al flujo comercial entre los países miembros, al lado de los nuevos acuerdos sindicales de cara al futuro mercado laboral ampliado y a los acuerdos pasados y futuros sobre aranceles externos, es pertinente, sostengo, comenzar a revisar las actitudes de los pueblos que componen esta nueva región geopolítica. ¿Por qué? No porque sea éste un gesto humanista o simpático, sino porque, apoyado en la lógica del sentido o semiótica (Peirce, 1931/1958)<sup>1</sup>, postulo la existencia de un continuo social que va desde sus zonas más marginales, ya sea geográfica o económicamente –en general lo uno va de la mano de lo otro– hasta sus elites gobernantes, y que pasa por sus publicistas, los que actúan, escriben, presentan masivamente ideas o imágenes de y sobre la sociedad. Afirmar que la producción de sentido o semiosis social es un único proceso omniabarcador, no supone minimizar, ni mucho menos negar las enormes diferencias de poder y de información que existen entre los extremos socioculturales. Esto podrá apreciarse una vez que se confronten y comparen algunos de los testimonios que traigo aquí: la voz firme y segura de un senador de la República (Uruguay), la de jóvenes sin nombre (Uruguay), la de firmantes de opiniones profesionales impresas (Argentina), la de un experto en sexualidad (argentino en Uruguay) o la de una estrellita de los medios en franco ascenso (uruguayo en Argentina). Todos estos signos que traigo como indicios de una problemática tienen mucho más en común que lo que puede pensarse a primera vista. Hay un efecto de goteo que inevitablemente lleva desde las elites gobernantes y empresariales hasta los estratos más ajenos a dicho ámbito decisorio. La ansiedad, el deseo, la imaginación y los prejuicios que comparten estas diversas zonas socioculturales no pueden zanjarse tan nítidamente como el género o los niveles socioeconómicos. Si aceptamos esa premisa continuista del sentido, la circulación de lugares comunes, temores y esperanzas que aquí presentaré puede tomarse como una evidencia de tipo cualitativo del significado de ese concepto nuevo y en cierta medida misterioso que sigue siendo el Mercado Común del Sur para la sociedad que recubre.

---

## El orden sociocultural de la identidad y sus metáforas: hacia una lógica social

En un artículo sobre el nuevo orden mundial y el Mercosur, el prestigioso cientista social brasileño Helio Jaguaribe, autor del acápite de este artículo, plantea que uno de los grandes malentendidos en el seno del Mercosur es el temor que inspiran las supuestas ambiciones expansionistas del socio mayor, el Brasil. Ese miedo sería infundado pues “mencionaremos de entrada el hecho no irrelevante de que la cultura brasileña es lírica no épica y, por lo mismo, no propensa a imperialismos” (Jaguaribe 1999: 14). Dejo de lado por el momento el grado de acierto o error de esta afirmación, para preguntarme cuál es la base de este tipo de juicio. ¿Se trata acaso de un puro impresionismo sin base empírica o científica alguna? Para este caso particular no puedo afirmarlo a ciencia cierta, pero el deseo de probar lo contrario *a nivel teórico y general* anima el presente trabajo. Creo posible analizar de modo sistemático los materiales identitarios que circulan en una cultura, y que la habilitan a interpretar sus actos y a la vez a interpretarse a sí misma en cada instante. Lo que surge como sentido común y compartido en esa instancia no es un dato menor o accidental de una sociedad, sino algo tan real y tangible como los bienes y servicios que han sido puestos en la mesa de negociaciones a partir del Tratado de Asunción de 1991.

En mis ejemplos textuales me limitaré a considerar a dos de los miembros de la región: los socios rioplatenses en el Mercosur, Uruguay y Argentina. Como acceso metodológico privilegiado a estos diversos materiales recurriré a una estrategia discursiva de venerable tradición, la metáfora, que ha recibido un nuevo impulso de la ciencia cognitiva en las dos décadas pasadas. Me refiero a la corriente científica asociada inicialmente al lingüista George Lakoff y al filósofo del lenguaje Mark Johnson, que asigna a la metáfora un rol crucial en el conocimiento cotidiano y científico: “nuestro sistema conceptual corriente es metafórico en su naturaleza” (Lakoff y Johnson, 1980: 4). El corolario de esta premisa es que describir las metáforas, esas imágenes verbales, es central para entender el funcionamiento social del sentido, pues “las metáforas estructuran cómo percibimos, cómo pensamos, y qué hacemos” (ibid). Su ejemplo ya clásico es la discusión. El discutir o polemizar se organiza según una metáfora bélica: “*la discusión es guerra*”. Por tal motivo, en torno a esta noción abundan expresiones como “ganar/perder una discusión”, “liquidar/vencer al otro”, “demoler” o “atacar” su posición, etc. Si otra civilización representara el discutir/polemizar en términos de una danza grácil y elegante entre dos o más personas, nosotros, occidentales, “sencillamente no podríamos concebir que estas personas están discutiendo” (Lakoff y Johnson, 1980: 6).

Nuestra concepción del mundo se trama con signos que clasifican lo consabido mediante descripciones y relatos metafóricos. Dichos textos no son el adorno de un núcleo duro discursivo incambiado, sino que estructuran el mundo de la vida. No hay comunidad que escape a esta estrategia cognitiva de tipo metafóri-

co; lo único que varía de un lugar a otro, a lo largo del tiempo, es la imagen hegemónica por medio de la cual se concibe la realidad. Esa es precisamente la función de las tres metáforas que relevé en mi heterogéneo corpus. En lugar de referirse a algo tan asimilado y obvio como la discusión, la metáforas de mis textos tratan sobre un asunto siempre inquietante: el lugar del otro en el sí mismo, ya sea a nivel informal y cotidiano –el estudio cualitativo sobre la cultura juvenil uruguaya o las declaraciones de una actriz y cantante del Río de la Plata– o más formalmente, textos abocados a reflexionar profesionalmente –el político uruguayo, los periodistas argentinos– sobre esa nueva entidad geopolítica llamada Mercosur. Llegar a entenderla es tan necesario como el entender nuestros actos y entendernos a través de esa interpretación en cada momento.

Mediante el aporte del análisis de la interacción de Goffman, la teoría identitaria de Ricoeur, la semiótica de Peirce, y la teoría metafórica cognitivista, espero disipar la sospecha de que el material presentado aquí es apenas una miscelánea de ocurrencias anecdóticas, en el sentido de lapsus o *bloopers* mediáticos y de la vida cotidiana, meros deslices de la lengua o del pensamiento, tal como se los colecciona en programas televisivos bajo la categoría de ‘perlas’ o ‘erratas’ cómicas. Desde la perspectiva teórico-metodológica elegida, los textos aquí discutidos son narrativas que ilustran personajes captados en el momento de tramar su identidad sociocultural, y de enfrentar la conmoción causada por los sucesos macro y geopolíticos. Sin el respaldo de la muestra aleatoria, que sirve de base para una investigación cuantitativa, mi corpus aspira a exhibir, como lo hace un etnógrafo o un antropólogo, una sociología de ánimo cualitativo, a medio camino entre la observación participante –por mi calidad de lector y de telespectador– y el análisis discursivo del material recabado en grupos de opinión. Sostengo, siguiendo al fundador de la semiótica Charles Peirce, que el sentido, en tanto acción sígnica o semiosis, es un ‘*continuum*’ que abarca desde el pronunciamiento ceremonial con efectos legales (ej. las disposiciones del Tratado de Asunción de 1991), hasta el pensamiento más o menos “espontáneo” de jóvenes uruguayos de nivel medio y medio bajo, las declaraciones de una luminaria del show business rioplatense a una revista musical, o las opiniones mediáticas de un “actor político” uruguayo. Así lo expone el semiótico cuando responde por la afirmativa a su pregunta: “¿es el significado un único continuum como el Tiempo y el Espacio, el cual es fragmentado de diversas maneras, para diferentes propósitos, por aquello que contiene?”. En el proceso narrativo conformador de nuestra identidad, cada una de las voces de mi análisis es a la vez personaje y trama o argumento, pues ambos se ilustran y se desarrollan juntos (Ricoeur 1992: 149), y esto sin importar el lugar ocupado por cada una de las voces en la jerarquía social. En todos estos casos estamos frente a una misma sociedad que segrega sentido, y que busca acomodar su acción a la información que le llega y a la que no le llega, pero que sabe bien, no puede ignorar. Saberse dentro del Mercosur supone imaginarse en qué lugar, en calidad de qué, para qué se está allí, en lugar de no estar.

Tres son las metáforas “maestras” o hegemónicas detectadas en mi corpus: la *penetración*, la *clonación* y la *adicción*. Las tres imágenes verbales son sendas maneras comunes, compartidas, de configurar esta trama identitaria regional acotada a dos de los cuatro socios mercosureños. Las tres metáforas organizan el sentido a lo largo de un mismo eje semántico: el del temor que produce la actual reconfiguración narrativa de cada uno de estos dos países y de su gente, al embarcarse en esta historia nueva que es la del Mercosur. Mi hipótesis es que otras metáforas que la investigación pueda descubrir guardarán una relación sistémica de dependencia –por negación, amplificación, contradicción, etc.– con estas imágenes dominantes que aparecen en mi estudio.

### **Penetración y adicción: habla un actor político sobre viejas y nuevas ansiedades locales**

En tanto observador participante de mi cultura uruguaya contemporánea, he escuchado y leído infinidad de veces una expresión metafórica cuyo evidente carácter sexual y violento parece pasar desapercibido para quienes la utilizan de modo casi automático, como protesta visceral frente al predominio de textos audiovisuales de otras partes, en especial del aparato de producción televisual del vecino argentino. Me refiero a la “penetración cultural/televisiva/de lenguaje” sufrida por Uruguay, y acometida por Argentina y en menor medida por Brasil. El resultado sería un creciente sometimiento cultural, especialmente en el área audiovisual, pero cada vez más en la cultura de cada día, en el lenguaje cotidiano, por ejemplo, lo cual nos privaría de nuestras propias formas de expresión y de creación artística, lingüística, etc.

Me desplazo ahora al área académica, y doy un ejemplo de mil posibles. En un artículo sobre la agresiva expansión de las multinacionales post caída del muro de Berlín, se menciona un aviso de Pepsi Cola que sería un caso casi al pie de la letra de esta corriente comercial, en el cual vemos a una niña alcanzarle una rosa a un soldado donde antes imponía su masa gris el gran separador berlinés. La ensayista escribe al respecto: “De esta manera nos encontramos viviendo *una nueva penetración* del American Way of Life a través de sus símbolos” (Baena Paz, 1992: 98, énf. agreg. F.A.). Se trata de un modo defensivo de vivir la identidad: habría un otro externo y enemigo que procura con violencia imponer su voluntad omnímoda, y a la vez convertirme en un sujeto pasivo, sometido a esa fuerza brutalizadora. El resultado de este encuentro funesto, según lo representa la metáfora, sería una sociedad/cultura violada, mancillada en su matriz auténtica, a saber, despojada del poder de expresar su propio deseo, por haber sido humillada y victimizada con el deseo imperioso y no deseado verdaderamente del otro.

El caso de la imagen de adicción es, a mi entender, mucho más reciente, y podría explicarse por la fuerza que posee el tema de la toxicomanía, como nuevo

---

azote social, en los medios masivos. Por motivos de economía voy a posponer la descripción de esta metáfora hasta su aparición en el material que ahora mismo presento y que ostenta ambas imágenes, ya que en la entrevista periodística figuran en un lugar privilegiado dos de las tres metáforas aquí consignadas.

Vayamos ahora al primer texto de mi corpus, que proviene de una entrevista radial realizada a un senador uruguayo. Su tema son los problemas de integración del Uruguay en el Mercosur<sup>2</sup>. El periodista cuenta a la audiencia de esa mañana sobre la intervención del senador Luis Alberto Heber en la Cámara Alta relativa a cómo “consolidar y profundizar el Mercosur” y cómo lidiar con una serie de problemas e “inconvenientes” de dicho proceso. No sólo el partido político sino también la agrupación a la cual pertenece este senador tuvieron un rol protagónico en la creación del Tratado regional. Quizás eso explique, parcialmente al menos, la riqueza metafórica presente en su discurso ese día. El entrevistador quiere saber el por qué de la pausa reclamada por este político para la integración regional. Su invitado le responde que es necesario “presionar” en las negociaciones, pero él cree que esto no será fácil, pues *‘Uruguay siem - pre ha tenido dificultades para penetrar’*. De un modo no usual aparece aquí la metáfora de la penetración: en lugar de denunciar la violencia del Otro agresor, se manifiesta la impotencia del sí mismo colectivo para agredir, para someter al Otro, en este caso comercialmente. Podemos concebir que el resultado es similar, ya que al no poder ser el agente sólo queda el lugar del paciente, del que sufre la acción en lugar de acometerla victorioso. Enseguida, el senador nacionalista ofrece como una razón para este estado de cosas la potencia del país, o mejor dicho la falta notoria de ésta: “Hay países que tienen capacidad y resto como para sostener esa situación”. Se refiere concretamente a un eventual ofrecimiento de no cobro de arancel externo por parte de algún estado federado brasileño, lo cual rompería de hecho con lo pactado en el ámbito mercosureño. Lo interesante aquí es señalar cómo el lenguaje designa de manera antropomórfica –como si de una persona se tratase– y metafórica una situación crítica regional: ¿qué hace un país tan chico metido con otros tan grandes? ¿Cuál debería ser su actitud? ¿Cómo no perder rostro a nivel nacional, en el sentido teorizado por Goffman (1959), al escribir sobre el cuidado del sí mismo, de la autoestima en el orden microsociológico?

Entiendo que el uso de la metáfora de la penetración, con su variante verbal y de protagonismo negativa, cumple con el cometido de poner en escena esa clase de ansiedad. Por eso, a modo de antídoto ya no metafórico, pero sí alegórico, esta voz del cuerpo político alude a la gestión uruguaya en términos épicos, de máxima heroicidad, como si buscara conjurar la disfórica imagen de la penetración que él mismo ha convocado a su discurso. No sólo *no* sería prescindible Uruguay en el Mercosur, sino que habría que reconocerle un protagonismo absoluto en la propia gestación del tratado:

Periodista (P) - Usted subrayó ayer que si hoy existe el Mercosur es por Uruguay.

Senador (S) - Creo que Uruguay hizo una gran gestión...

P - Usted está diciendo que de no haber tomado Uruguay esa iniciativa habría surgido un acuerdo Argentina-Brasil que podría haber sido fuerte desde el punto de vista de las economías en juego pero que no habría tenido el poder simbólico y hasta geopolítico que tiene por la incorporación de los dos países que, *aunque pequeños* –Paraguay y Uruguay–, cambiaron esa realidad.

S - Yo creo que la regionalización la conforman Uruguay y Paraguay; de lo contrario eran entendimientos entre dos países, como hay muchos en toda la economía mundial. Si hoy hay un mercado común es gracias a que hay cuatro países, *por más que dos de ellos sean muy chicos*. El prestigio que Uruguay tiene en sus posiciones en el exterior ha llevado a tener también una garantía institucional. *Digámoslo con orgullo: Uruguay ha tenido una tradición democrática reconocida mundialmente. Por más que muchos países del mundo no sepan dónde queda América del Sur, los que sí lo conocen aprecian y valoran la continuidad institucional que este país democráticamente ha tenido*. Al estar inmerso entre países que han tenido lamentablemente situaciones irregulares en la marcha institucional, Uruguay quizás aparece como la garantía institucional de homogeneidad en los procesos de integración en la región.

Si no se puede penetrar, una alternativa atractiva y elegante es negociar, y además valerse para ello de la “reconocida tradición” de estabilidad política y equidad social que habría dado pie a que en el pasado se hablase de este pequeño socio regional como de “la Suiza de América”. Me permito agregar una metáfora de cosecha propia vinculada en sentido a aquella descripción de la época dorada del Uruguay: el pequeño país modelo batllista puede concebirse como una gran *fondue social*, y en calidad de tal serviría, según este político, como espejo y modelo para armar algo que brilla por su ausencia en el continente sudamericano: la homogeneidad cívica. Tal sería el cometido heroico de la medianía o mesocracia teorizada por Real de Azúa (1964, 1984), en relación al Uruguay moderno. El político Heber ubica a los dos chicos del Mercosur en un lugar grande –serían ellos los que le confieren estatuto de región a lo que no sería más que un mero acuerdo bilateral. Luego, en una progresión emocional, al más chico de los cuatro, este senador uruguayo le atribuye al Uruguay nada menos que el lugar del gestor, del que convierte una idea en una tangible realidad política.

Obsérvese cómo ambos, el que pregunta y el que responde, incluyen de modo casi incidental y subordinado en sus planteos la difícil posición de los socios que ocupan menos posición: “aunque... pequeños”, “por más que... chicos”. Eso que parece quedar relegado al trasfondo, al lugar discursivo de lo obvio –quién

puede dudar sobre la diferente magnitud entre estos cuatro países— es determinante en el intercambio. Un lapsus revela con fuerza la inquietud de este discurso: el político habla con orgullo de esa gloria cívica local. “Por más que *muchos países del mundo no sepan dónde queda América del Sur*”, seguramente lo que en muchos sitios se ignora *no* es dónde queda este continente, sino dónde queda el Uruguay. En otro sitio analicé el encanto que ejerce en la imaginación social uruguaya la fábula de David y Goliath, y cómo en muy diversos textos sociales reaparece este combate narrativo tan desigual, que es ganado puntualmente por el menor de los enfrentados, a causa de y no a pesar de su dimensión y fortaleza tan ínfimas (Andacht, 1994: 129-132).

Hemos pasado así de la metáfora de la penetración, de la pasividad extrema y humillante, a un escenario de iniciativa brillante y heroica: David vence otra vez al Goliath de la adversidad geopolítica. Seremos chicos, los más pequeños de la región, y casi de América, pero podemos más, como el catalizador que, en muy pequeña dosis, hace que algo tan complejo ocurra —al menos a nivel simbólico— en lugar de no ser; es decir, que pase de ser un mero acuerdo entre dos naciones a ser una versión austral y americana de la Unión Europea.

Luego de administrado este *antídoto discursivo*, sobreviene la segunda metáfora que rige y estructura esta entrevista. Curiosamente, tras haber protestado porque no se habría llevado a la práctica lo establecido en el papel, es decir, después de señalar que Uruguay no se habría beneficiado como debería según lo pactado en Asunción, el senador uruguayo parece oponerse al crecimiento comercial *sólo o predominantemente* en este ámbito regional del Mercosur: “Hemos crecido más hacia adentro del Mercosur, y no hemos crecido tanto hacia el resto del mundo. Quiero decir que la atención de nuestros empresarios ha sido la colocación intra-Mercosur, *nos hemos transformado en un país “Mercosur-dependiente”*”.

Difícil dilucidar qué es peor: ser penetrado por un país vecino-rival, o volverse adicto a ese otro... No deja de ser paradójico que quien comparece como representante de los intereses nacionales y dice preocuparse por optimizar el flujo de bienes propios hacia el otro, elija para describir y narrativizar la actual situación de dicho intercambio, la metáfora de la adicción: convertirse en *x-dependiente* presupone que ese “x” es un elemento dañino, tanto como una toxicomanía (ej. ser heroína-dependiente). El empresariado local, en su esfuerzo por colocar sus productos en la región (algo que parecería de sentido común), habría perdido nada menos que su libertad a causa de una compulsiva y dañina relación de dependencia que vuelve al socio el amo de hecho. Volveremos a encontrar lo así tematizado por este político, lo tácito y recurrente en el discurso juvenil, cuando ellos se refieran a la centralidad y el dominio absoluto de los jóvenes argentinos en los modos de vestir, hablar y divertirse “propios”.

La concepción de Uruguay como socio “muy chico” o “pequeño” del Mercosur oscila entre las inquietantes imágenes de penetración y adicción y la muy

favorable visión enzimática: lo que en muy pequeña dosis hace que un proceso se desate. Detrás de las metáforas negativas, hay un episodio que describí en otro lugar como el “Día D” en las negociaciones regionales respecto a Uruguay, en alusión al entonces superministro de economía, Domingo Cavallo, quien en 1994, ante las discrepancias manifestadas por el equipo negociador uruguayo, plantea la simple alternativa de que o acepten o se sigue adelante *sin Uruguay*<sup>3</sup>. La metáfora no expresada pero efectiva en aquel episodio fue la de la extinción total del país, el hacer cierta su metafórica identidad negativa que ha constituido por más de un siglo su peculiar manera de afirmarse en el universo identitario geopolítico, tanto hacia adentro como hacia fuera<sup>4</sup>.

### Somos como somos... como ellos: ansiedades clónicas

El material que presento a continuación se extrajo de una investigación cualitativa realizada en base a dieciocho grupos de jóvenes montevideanos segmentados por edad (15-28 años), sexo, y nivel socioeconómico (medio –NM–, medio bajo –NMB– y medio alto –NMA), cuya meta era conocer la cultura juvenil, con especial hincapié en la visión de sí mismos y en sus preferencias relativas al tiempo de ocio. Una de las dificultades que surgía en los grupos era el mejor modo de acceder a su autopercepción, es decir, de saber cómo eran estos jóvenes según ellos mismos. Y la manera en que se superó este escollo en el estudio coincide con la descripción del origen del sí mismo que propone la semiótica: “un niño escucha que la estufa está caliente [pero él cree que no es así] y la toca, y encuentra la confirmación de un modo impactante. Así se vuelve consciente de esa ignorancia, y es necesario suponer un sí mismo [*self*] donde esta ignorancia pueda residir”. Toda identidad es, por definición, *reactiva*, pues nace de la confrontación dialéctica y constitutiva con lo que ella *no es*. De modo semejante, cuando se introduce en la discusión grupal “la cuestión del otro”, de los argentinos y de los brasileños mediante la metapercepción, es decir, cómo perciben ellos que son percibidos por el otro, surge de lleno y casi imparable la cuestión de su propia identidad juvenil, noción intrínsecamente reactiva que incluye en su propia fundación al otro. En ese marco discursivo aparece la metáfora de la clonación, junto a ciertas variantes de ésta. Veamos algunos testimonios, divididos en cuatro bloques según el tipo de segmentación grupal<sup>5</sup>.

1.

- *La juventud argentina es más, le gusta más la joda. Uno ve la programación argentina y se da cuenta.*

- *Nosotros siempre criticamos la sociedad argentina, a mi me gusta más ser como soy yo. Yo lo respeto como su estilo de vida, pero genera un rechazo, pa' este tipo es un tarado [pienso], [ellos] llaman más la atención, un problema de imagen ... apariencia, nosotros somos tranquilos.*

- [nosotros somos] Tranquilos. *Los argentinos se hacen notar más que nosotros* en todo sentido, en la cancha de fútbol, en un boliche. *A mí mucho no me gusta eso, ellos como que tienden a hacer sentir a uno menos*. Igual que cuando vienen a los balnearios nuestros.

- *Pero les gustan las cosas de acá*, la gente, el candombe, Rada, eso del porteño baboso ya no es más.

- “Yo vengo de Buenos Aires por las llamadas [me dijo uno], *yo me quedé impresionado que les gustara*”.

2.

- Se empieza [a tomar mate] de chico en la casa. En los liceos se ve a la gurisada con matera.

- Es un símbolo, ves en *VideoMatch* un uruguayo y lo único que sabe es que toma mate.

- Es más que el mate.

- La gente está identificada con eso.

- Es estar orgulloso de ser uruguayo. Fuera del Uruguay no hay nada como el Uruguay. El asado.

- La gente se emociona.

- ¡Si a vos te atrapa Tinelli es cosa tuya!

- Son buenos los tipos, acá se puede hacer un programa de ese estilo, y sin embargo no se hace.

- Puede ser más sutil un programa sin tanta *pomposidad*.

- Nosotros recibimos mil porquerías del exterior y el joven uruguayo sabe lo que elegir.

- *Los jóvenes uruguayos somos los mejores filtros que hay*. Nosotros no festejamos o aplaudimos antes. Si cantás bien te aplaudo.

3.

- Criticamos a los argentinos y vivimos copiándolos.

- Porque tenemos acceso a Argentina.

- *¡Los programas que salen acá son copias!*

- Ahora *Decalegrón* [tradicional programa humorístico televisivo] perdió lo que era tradicional, el humor sano, y ponen mujeres con minifalda, copian a los argentinos, dicen malas palabras.

- Malas palabras si está bien encarado, si viene al caso, por deporte como los argentinos no, si viene al caso como un programa especial que hubo.
- Acá hay mal más cultura.
- Yo tengo un amigo de UTU [Universidad del Trabajo del Uruguay] que es uruguayo, pero vivió en Argentina, dice que las muchachas utilizan mucho la estética, no son naturales, se maquillan más.
- Todo el mundo trata de ser auténtico [acá].
- No dejarse llevar por la corriente.
- Es lo que caracteriza al uruguayo.

4.

- La vestimenta: los vaqueros, es lo más cómodo.
- Es uniformado. Siempre estamos vestidas de la misma manera. Todas iguales.
- Todo el mundo sigue la corriente.
- Hay un estilo. A bailar van con pantalón de vestir, como es moda todas van de pantalón de vestir.
- Te hace creer que sos más libre de lo que sos.
- La mujer argentina es más pituca. Una argentina no la ves de equipo deportivo.
- Más libre y más práctica.
- Se visten, caminan, se mueven, se peinan, se pintan.
- Las ves de punta en blanco temprano en la mañana.
- Más careta.
- Acá hay más sentido del ridículo. Allá están menos uniformados. El Uruguay es más conservador.

En 1. aparece la problemática de modo explícito: la identidad juvenil de estos uruguayos tiene como referente inexorable a esos otros “*que son más*”. ¿Y cómo lo saben? Sencillo: “*uno ve la programación*”, explica el que introdujo tan contundente afirmación. Para llegar a vernos a nosotros mismos resulta imprescindible el mirarse en ese espejo líquido, y ahora también audiovisual que es la tan mentada “otra orilla”, unión y separación de lo rioplatense. En esa gran vitrina-pantalla nacen la admiración y el rechazo; junto con el viaje, la mirada televisiva brinda el mejor acceso al otro, como dirá un sujeto más joven<sup>6</sup>. Así constatamos cómo la metáfora de la clonación rige el discurso identitario juvenil, y cómo

ella opera así en prácticamente todos los grupos. La mirada joven oscila entre la fascinación de lo que no se puede dejar de mirar, y el repudio de lo que se abandona con violencia, para no sucumbir, como Odiseo, a una atracción fatal: el riesgo de volverse ellos, de dejar de ser nosotros, y pasar a ser sólo una pura reiteración, una triste duplicación sin un ser propio. La crítica que según este grupo es ejercida sin desmayo por ellos, funciona como la barrera autoimpuesta por el nosotros, para impedir, con éxito incierto, el deslizamiento irresistible hacia el otro. La alternativa grupalmente anhelada es la esquiva reciprocidad, la admiración, el reconocimiento pleno del otro: “*les gustan las cosas de acá*”; “*yo me quedé impresionado que les gustara [las llamadas en carnaval]*”. El surgimiento de esta visión alejada de la ansiedad clónica es raro, tan infrecuente como común es el temor a desaparecer como uno, y a reaparecer del otro lado del espejo acuático convertido en el otro, ya sin ninguna señal identificatoria propia.

En 2. encontramos la contracara de la metáfora de la clonación: “los jóvenes uruguayos somos los mejores filtros que hay”. Del *joven-clon* al *joven-filtro* media sólo un paso: o entrega incondicional al mimetismo, o resistencia máxima. En virtud de esa supuesta facultad selectiva, se podría a la vez “recibi[r] mil porquerías del exterior” y permanecer inmunes, siempre idénticos a sí mismos. En ambas metáforas es palpable la ansiedad, el temor difuso a sucumbir bajo el influjo de ese otro tan visible, tanto más notable y notorio que el muy discreto nosotros de pertenencia. La no-metáfora es el sueño del reconocimiento, como vimos arriba, esa escena deseada en la que se recibe la justa admiración *por la diferencia*. Algo semejante expresa Miguel de Unamuno en un ensayo de 1894 sobre lo americanista contrapuesto a la tradición hispánica, en el poema *Martín Fierro*. No cabe leer la obra de Hernández como un manifiesto independentista, que suprimiría de una vez para siempre la ansiedad de la influencia (cultural) de la tierra y de la lengua madre, escribe Unamuno, pues las virtudes de esa obra argentina radicarían, precisamente, en la síntesis original que en ella se produce, “en una como *integración de lo diferenciado*” (Unamuno, 1986: 6). El andarivel metafórico que conduce desde el temido clon al orgulloso “filtro” es un eco de la reivindicación que hace el político uruguayo antes analizado en relación a la gesta demócrata y homogeneizante del Uruguay a lo largo de su historia moderna, un factor evaluado como decisivo para que pudiera nacer el Mercosur.

En 3. se reitera el flujo metafórico entre *lo clónico* y *su otro*, *el filtro*, pero de modo aún más explícito: “*criticamos a los argentinos y vivimos copiándolos*”; “*los programas que salen acá son copias*”. Se propone además una causa probable de esta clonación identitaria: esto ocurriría así “porque tenemos acceso a Argentina”. A través de un par de ejemplos, la apariencia de las mujeres jóvenes “de allá” –quienes así opinan son hombres jóvenes– y el cambio sufrido por un programa humorístico de la televisión local, *Decalegrón*, que habría clonado el humor argentino, y dejado así de ser “sano”. Excesivos afeites en la vida cotidiana y lenguaje procaz en el entretenimiento masivo son los dos indicios visibles de esta no-

civa clonación. Este último aspecto también es discutido por las jóvenes uruguayas, cuyo discurso aparece en 4. Algo en apariencia tan banal como la charla sobre las apariencias en el vestir desemboca en una amarga reflexión sobre el “uniformamiento” uruguayo, algo que les impediría ser “libres” como el otro; en este caso el modelo lo constituyen esas jóvenes argentinas. La opción parece odiosa: o clonar su libertad, y adoptar sin más el cuidado (excesivo) del sí mismo del otro –y así ser “más libre, más práctica”– o resignarse a desfilar por la vida como grises prisioneras de la mirada ajena (“el ridículo”), o de la extendida autocensura en el manejo de su presentación cotidiana del sí mismo. Cuando la alternativa identitaria se representa como libertaria, parece improbable el deseo de adoptar su opuesto. Es comprensible que el optar por la vía (metafórica) clónica se perciba como un destino más atractivo que la obstinada permanencia en una “autenticidad” cautiva y disfórica (= ser como todas las que temen ser ellas mismas).

Las metáforas del clon y del filtro son determinantes de la auto y de la metapercepción en estos jóvenes uruguayos: ellos perciben que son *menos que sus otros*, la juventud argentina o “porteña”, a la que acceden mediante una contemplación tan obsesiva como cautelosa, para poder verse a su imagen y semejanza, o disimilitud. La única alternativa que nunca aparece como tal es el abandono radical de este carril narrativo identitario. Al igual que el senador uruguayo no menciona la posibilidad de saltar del tablero, es decir, la opción política de no jugar más dentro del Mercosur, *el sustraerse a los ojos del otro no parece factible para estos jóvenes uruguayos*. La ansiedad parece ser una y la misma para esta sección de una juventud anónima uruguaya y para el conocido político: Mercoser o no ser.

### **Mejor solos que penetrados y mal clonados: ansiedades argentinas**

“¡País de mierda, más chico que una baldosa! ¡No tenés donde esconderte! Yo le dije a Malito, hay que quedarse en Buenos Aires” (Uno de los pistoleros argentinos que muere en el tiroteo de su escondite en el edificio Liberaj, en Montevideo, en Piglia, 1997: 169).

Ya es tiempo de introducir la voz del otro en mi reflexión. Lo haré mediante el discurso de dos opinadores profesionales argentinos. Publicistas como el político uruguayo, y parte de lo cotidiano como el habla juvenil de mi estudio, los textos periodísticos del diario Página 12 que elegí podrían multiplicarse fácilmente. Sin valor muestral, creo que ambos son representativos de una tendencia “diádica” que he encontrado en la prensa de los dos grandes del Mercosur, Brasil y Argentina: así como cuando en Uruguay se habla de lo “argentino” se tiende a mencionar sólo lo atinente a Buenos Aires, la referencia a este Tratado cuadrangular se acota constantemente a lo bilateral, a los dos socios mayores, y nada más. No imagino conspiración malévolamente anti-paraguaya/uruguaya alguna detrás de esta llamativa omisión, sino pura verosimilitud en el sentido aristotélico del término: lo que nos persuade más fácilmente en este asunto es lo

que fluye entre esos dos países, y nada más que entre ellos dos. El resto es menos plausible; existe, sin duda, pero impacta mucho menos en la imaginación del universo lector y en la opinión pública en Brasil y Argentina, y por ende es casi como si no fuera. El origen de mis dos ejemplos en un diario “progresista” de izquierda como Página 12 le da a mi corpus periodístico el atractivo adicional de suponer en él una dosis de empatía básica hacia el más chico, en lugar del prejuicio opuesto.

### **Caso I: el amor a lo pequeño y el temor a la penetración y a la clonación**

“Cuando *un país chico* se integra con uno de dimensiones decididamente mayores, éste terminará imponiendo sus normas”<sup>7</sup>. Si le informo al lector que el contexto de esta frase es el Mercosur, ¿adivina a quién se refiere el cronista cuando habla de “un país chico” en tal riesgo de sometimiento? ¿A uno de los dos proverbiales socios “menores” del tratado? No. El prestigioso columnista James Neilson de Página 12 no se compadece ni del pequeño Uruguay, ni del más recóndito Paraguay: escribe preocupado sobre la suerte de Argentina. Si los opinadores de este socio con más de treinta millones de almas tienen temor, cabe preguntarse qué les queda a los pequeñuelos del tratado. Causa no poca extrañeza encontrarnos con esta peculiar manera de re-encuadrar a uno de los dos grandes del Mercosur, y de la región, al país que lleva una historia titánica sobre sus espaldas, y que, sin embargo, es representado en su propia prensa como “un país chico”. La ansiedad cunde en la región... Esta reflexión inicial del artículo termina en clave decididamente poco halagüeña para el término mayor de la asimétrica comparación propuesta: Brasil es descrito como “el país más inequitativo del planeta”.

Acto seguido, el periodista presenta bajo la peor luz posible el resultado del tratado de Asunción: “*Para cierta elite* argentina, el atractivo del Mercosur, *este remedo improvisado de la Unión Europea*, tiene menos que ver con las presuntas ventajas económicas de incorporarse al Brasil que con su obsesión, que en el fondo es escapista, por el tamaño”. Referirse a una obsesión elitista (y escapista) por el Mercosur, y hacerlo desde un diario de izquierda, para luego tildarlo de ser un clon mal hecho, no es poco agravio. Llega el momento de introducir la tesis propia, la que el autor contrapone como el arranque de sensatez que detendría esta pésima y letal clonación, su antítesis racional.

Neilson describe con ironía reiterada la supuesta inconveniencia –que obviamente para él no es tal– de ser pequeño, y ofrece a modo de contraejemplos países como “Suiza, Noruega, Islandia, Israel, Taiwán, Singapur”, todos ellos chicos y muy prósperos. Pero quizás por tenerlo tan cerca no menciona el caso más evidente del Uruguay, el así llamado “paisito”, miembro fundador del Mercosur. Sin duda se puede argumentar que esos otros chicos son mucho más prósperos, que tienen mayor renta per capita que la ex-Suiza de América. Sin embargo, en la escala de bienestar

mundial elaborada por Naciones Unidas, en América a Uruguay no le va tan mal<sup>8</sup>. Quizás porque, como escribe este autor, es grave la obsesión con el tamaño en su país, ella no sólo ciega a las elites, sino que afecta al propio opinador. Una razón posible de que esto ocurra es que en el primer texto de mi corpus escrito y argentino, que presento como evidencia del total silenciamiento sobre la presencia e incidencia de “los chicos” en la partida del Mercosur, *Argentina juega de Uruguay*.

La nota concluye con una reflexión geopolítica que busca aportar cierta sabiduría a la crisis presente. Para ello Neilson retoma su analogía irónica con naciones que serían lo que él ha imaginado como lo más diferente y opuesto posible al temido Brasil:

“En lugar de sumarse al coloso más próximo, [estas naciones chicas y muy prósperas] siguen aferrándose a la ilusión de que si un pueblo de dimensiones demográficas modestas se concentra en intentar solucionar sus propios problemas económicos le irá mejor que si transfiere sus responsabilidades a una suerte de superestado con pretensiones tan altas que sus dirigentes no se dignen prestar atención a cosas minúsculas como la miseria de algunos millones cuya función se limita, en última instancia, a hacer número”.

He ahí la metáfora inquietante, el destino clónico tan temido: el “sumarse al coloso más próximo”, en vez de permanecer siendo lo que en verdad es, es decir, conservar su identidad de “país chico”. Según lo describe el periodista, Argentina sería penetrada por la gigantesca problemática del “país más inequitativo del planeta”, a través de esa dirigencia siniestra, la cual acabaría de una vez para siempre con el auténtico destino argentino. Tan poderosa es la metáfora clónica en el discurso del cronista, que la suya parece ser la voz de un auténtico mesócrata, ese tipo ideal weberiano de ciudadano descrito por Real de Azúa, como fruto de la evolución societaria uruguaya, a lo largo de la primer mitad del siglo XX (Real de Azúa, 1964). La visión disfórica de terminar siendo poseído y arruinado por el Brasil consigue desdibujar el rasgo identitario de la Argentina como uno de los (dos) grandes en el Mercosur, y la mimetiza con uno de los (dos) chicos, Uruguay o Paraguay.

## **Caso II: peor que la clonación, la seudoclonación; o cómo terminar con cien años de maléfico nominalismo latinoamericano**

El otro caso de mi corpus escrito argentino<sup>9</sup> empieza con una imagen cínica y algo apocalíptica que el autor Julio Nudler atribuye a un tal Felipe de la Balze, a quien presenta en su nota como “especialista en economía mundial”: *el Mercosur sería Macondo*. Nudler recurre a una vieja imagen literario-filosófica, pero le da un uso francamente peyorativo, para retomar la analogía negativa del economista: “Ahora se abrió el telón, y descubrimos que el rey estaba desnudo”. La frase describe el antes y después de la crisis brasileña de fines de 1998, la devaluación del real. Lo relevante para mi enfoque es la oscilación entre el proyecto geopolítico de ser uno (fortalecido) con el otro, y la deprimente revelación de que ese

designio es tan sólo una engañosa apariencia, una endeble escenografía de cartón pintado semejante a la montada por Mussolini en Roma, para recibir e impactar al Führer. Lo único peor que ser clon, parece ser la premisa, es creer serlo, y darse cuenta luego de que todo ha sido una triste ilusión.

El artículo de Nudler también es un canto de amor a lo pequeño, pero lo expresa de modo complementario y simétrico al de Neilson: a los países muy grandes del mundo no les va tan bien; son sólo unos pocos entre ellos los exitosos. “Obviamente no basta con ser chico para ser exitoso, pero siendo grande es más difícil prosperar”. Cabe destacar que una de las dos únicas menciones de Uruguay y de Paraguay en la nota es soslayada, semioculta, y ocurre cuando él menciona como al pasar “el bloque de *cuatro países*”. Un par de párrafos después, el cronista afirma explícitamente que en el conflicto entre “regionalismo abierto y cerrado [de tipo] defensivo, la *gran decisión [es la] que tienen que tomar la Argentina y Brasil* en los próximos meses”, y se refiere a cómo ellos dos pretenden insertarse en el mundo. Por fin aparece el villano de esta historia que, según Nudler, es el interés empresarial paulista, y su mal disimulado afán de proteccionismo. De los otros socios ni una noticia; ellos son menos que migas en esa cama que, según una ingeniosa imagen del sociólogo uruguayo Germán Rama, comparte el ratoncito Uruguay con sus dos vecinos elefantes, que para colmo de males cada tanto se emborrachan. Al menos las migas incomodan, recuerdan la necesidad de hacer algo al respecto. No ocurre eso con los socios “menores”, “pequeños”, los menos relevantes en este acuerdo. ¡Segundos afuera!

Lo que falta aquí es un signo, siguiendo la reflexión central de Nudler, que sea más que una mera mancha en una página o un puro ruido en el aire, para designar algo duro y existente como las fronteras de los miembros del Mercosur. En este caso concreto, se requiere algo que signifique más que la dualidad antagónica de esta suerte de “clásico futbolístico” perenne entre los dos grandes de la región, estos cíclicos socios y rivales, rivales y socios. Carecemos, afirmo, de ese signo real para referirnos al Mercosur, uno que resista un análisis pragmático como el que propone Peirce, es decir, que, para decidir sobre el significado del signo, se basa sólo en “los efectos sensibles concebidos de algo”. La ausencia de dicho signo Mercosur hace que no dispongamos de su verdadera denotación –acuerdo aduanero, y quizás algo más, *entre cuatro*– y que debamos resignarnos a manejar sólo una de sus connotaciones: la relativa a aquellos (dos) miembros con mayor territorio, población y número de intereses sectoriales compartidos (ej. el automotor). Esto último es tan obvio como insuficiente para dar cuenta de la complejidad de este nuevo orden geopolítico americano. Sin ese signo, que es parte integrante de lo real, estamos en el reinado ficticio de Macondo.

Toda la nota de Nudler gira en torno al miedo bien descrito por Helios Jaguaribe sobre las ansias imperialistas del gran vecino norteamericano<sup>10</sup>: “Brasil se ve como un líder regional y no quiere que nadie haga peligrar esa posición”. El país de

quien esto escribe es presentado como respetuoso de las leyes y de “los acuerdos que firma”. Uno de los rasgos claves de la definición de identidad sería la constancia a la palabra dada (Ricoeur 1992: 145-150). El otro, el feroz y sempiterno rival, en cambio, es presentado como el que se apoya en la pura fuerza bruta: según Nudler, Brasil valoraría por sobre todas las cosas “su libertad de acción”. El cronista pasa a explicar por qué sería tan acertada la metáfora macondiana para describir el estado actual del Mercosur; sin querer, él alude al título más famoso del narrador de las célebres crónicas sobre ese pueblo irreal y colombiano: “El peor escenario es aquel en que se acuerdan cosas, pero luego no se cumplen. Ese mundo donde hay una brecha entre lo proclamado y lo real es el típico mundo del fracaso latinoamericano de los últimos cien años”. Un siglo de nominalismo político rampante; podríamos decir, para retomar una vieja disputa filosófica medieval, que la semiótica hace suya, para formular el pragmatismo, como un realismo objetivo, en todos los órdenes de la vida.

Veamos ahora otra aparición sigilosa, casi invisible, de “los otros”, de esos socios que hicieron su entrada al escenario mercosureño sólo para figurar allí, como solemne y muda mampostería. Ahora regresan a escena con un cometido previsiblemente similar. Interesa destacar que dicho reingreso ocurre luego de que el ensayista ha afirmado que uno de los peligros en ciernes sobre este Mercosur nominalista, es decir irreal, es “el hecho de que *las economías menores* son las que pagan el mayor costo, porque lo más probable es que las inversiones se asienten en el mercado más grande”. El planteo que le sirve a Nudler para introducir esta otra mención crítica a los socios chicos es la necesidad de “que exista una institución supranacional para negociar con otros países o bloques” porque “desde hace un año, Brasil, y a veces también la Argentina y *los demás socios*, están negociando independientemente”. Precisamente, poco tiempo después de publicada esta nota, se reunieron en Buenos Aires representantes de Argentina y Brasil a discutir, presuntamente, sobre sus intereses sectoriales. Esto ocurrió para obvio desagrado y frustración de “los demás socios”, para emplear el giro de distante elegancia usado por Nudler para mentarlos y mantenerlos ahí, lejos.

Continuamente la referencia en este texto es al país propio y al socio brasileño, a las reiteradas crisis de éste, a la repercusión desastrosa de sus problemas en aquél; no parece haber un signo no nominalista que le permita al opinador referirse genuinamente al Mercosur pactado y posible. Así llegamos al clímax de este duelo de titanes, con segundos afuera. Como broche retórico, la columna plantea un ejemplo de ferocidad fraterna. Si toda comparación es odiosa, según el sentido común, cuando se compara y se lo hace con el rival, el resultado es siempre interesante. Creo detectar un sugerente lapsus en la frase con la que este experimentado cronista de Página 12 elige cerrar su intensa reflexión sobre el ser (y sentido) insuficiente del Mercosur, y sus consecuencias malignas para la economía argentina. He aquí el párrafo con el cual cierra la columna:

---

Aquí existe la idea de que en Brasil todo es más moderno y eficiente. Pero hay que diferenciar tamaño de productividad. En los hechos, el PBI argentino per cápita duplica al brasileño (...) Pero la verdad relevante es que tanto la Argentina como Brasil tienen estructuras económicas relativamente frágiles y no muy modernizadas. *Brasil no es un titán industrial y la Argentina un enano*. Esto no es así. Y en servicios la comparación favorece mucho más a los argentinos (énfasis agregado, F.A.).

De la argumentación comparativa en la que incursiona Nudler me interesa extraer la oración que destaque: hay algo en su sintaxis que definitivamente anda mal, tanto o más que las fallas detectadas por el cronista argentino en el tratado aduanero-comercial del Mercosur. Estimo que lo normal o común hubiese sido escribir “*Ni Brasil es un titán industrial, ni Argentina un enano*”, o tal vez “*Brasil no es un titán industrial, y tampoco la Argentina es un enano*”.

Tal como fue efectivamente publicada, y presumo escrita, la frase de marras parece vacilar entre decir lo que supongo quiso decir su autor, y algo completamente diferente e inquietante: a saber, que Argentina, el país de quien escribe, padece de enanismo, de excesiva pequeñez, más allá del tamaño real de ese otro tan terrible y antagónico.

Quizás es tan grande la conmoción causada por las metáforas de la penetración y de la clonación (fallida) que rigen este artículo, que ellas logran violentar con su fuerza discursiva las reglas básicas del español moderno, ésas que mi reescritura pretendió restablecer, con un giro más común o normal de la escritura.

La crítica al nominalismo filosófico-político emprendida por este opinador profesional argentino es relevante y acertada. Mal podría no serlo un ataque a la mal ubicada confianza en la palabra vaciada de toda legalidad, y por ende de todo poder en el mundo. Para la visión nominalista, los símbolos –como los que figuran en el Tratado de Asunción de 1991– no son más que meras designaciones singulares y puntuales, apenas válidas para una ocasión específica, en lugar de encarnar tendencias generales, dotadas de consecuencias palpables y empíricas según lo quiere el realismo medieval, que Peirce retoma en su ciencia semiótica con el rótulo de “pragmática”. La falacia del texto aquí analizado es el no haber llevado esta crítica a su última y natural consecuencia: si este pacto llamado Mercosur no es más que papel manchado y aire caliente, esto *no* se debe sólo o principalmente a que existan perturbaciones que involucran a los dos socios mayores. De modo básico, el *macondismo* endémico que afecta al Mercosur puede detectarse en el propio texto denunciante, ya que ni en él, ni en muchísimos otros textos similares que he relevado en los últimos años post-Asunción ‘91, aparecen los otros dos miembros, al menos no en un lugar de mínima importancia. De modo sistemático, *no se los incluye en la denotación del signo Mercosur*. La maniobra, imagino, no es conspirativa sino enteramente natural. Ello supone que *para los hechos*, para la gestión de la muy real y dinámica diplomacia y negociación que

insuflan vida al tratado, los dos chicos casi no existen, o sólo existen como firmantes-figurantes, en la incómoda categoría de parientes lejanos y pobres. Lo que planteo no es una vana pretensión de tener el mismo poder o idénticos intereses a los dos grandes, sino tan sólo el mismo tipo de justicia abstracta que busca equiparar lo que es radicalmente distinto, como lo son *a priori* los ciudadanos en tanto personas singulares que viven en un estado de derecho.

Eso es lo que brilla por su ausencia en estas dos reflexiones extraídas de la prensa argentina actual, apenas un par de botones de muestra que el lector podrá multiplicar sin mayor esfuerzo.

### **Cómo revertir el sentido de la penetración y volverse famosa en el intento: confesiones de una estrella rioplatense-uruguaya**

Luego de escrutar con atención la palabra política, la de jóvenes sin nombre y con identidad reactiva y rioplatense, y la de la opinión paga, pública y escrita de dos nombres prestigiosos, voy a introducir ahora a una nueva invitada a esta ronda de voces mercosureñas. Todas estas presencias, a sabiendas o no, se dedican a reflexionar sobre una nueva identidad narrativa, la de una región con nombre claro y denotación confusa.

Quiero concluir mi ensayo convocando a quienes tienen por oficio el ser signos corporales exhibidos ante muchos, ante una enorme (tele)audiencia que los mira, admira, escucha o detesta, pero que nunca los ignora. Lo que ellos dicen o callan, cuando se mueven, charlan o cantan, en la pequeña pantalla del deseo interminable, es tan importante actualmente que, sin sus voces, algo central faltaría en este ensayo sobre la nueva identidad narrativa mercosureña.

En una entrevista extensa y central del primer número de la revista de cultura joven *Rolling Stone* edición argentina del año 2000, la figura ascendente de la actriz televisiva y cantante popular uruguaya Natalia Oreiro, cuya provocativa imagen ocupa toda la tapa de ese número, se atreve a abordar y a bordear el resbaloso terreno de la exclusión, del minorazgo nacional o quizás “provincial”, como dirá luego. En medio de un cúmulo de irremediables frases hechas que harían palidecer al más vetusto clisé del amplio repertorio del espectáculo, la protagonista del muy exitoso teleteatro argentino *Muñeca Brava* se las ingenia, o no puede menos que hablar, sobre lo que mucho no se habla en esta clase de ocasiones, en las que una celebridad se vuelve, por un rato, accesible, próxima, antes de desaparecer nuevamente en el aura de su invisibilidad general. Su breve pero jugosa incursión en ese terreno distante del lugar común nos permite observar el funcionamiento de la ley semiótica que estipula que jamás se puede “retirar lo dicho”. El efecto de esta norma no escrita y eficaz se abate implacable sobre esta estrella rioplatense y sus dichos, por lo cual ella termina por amplificar lo opinado y agregarle un inte-

resante epílogo. Sin saberlo o quererlo, ella va a realizar, como al descuido, un rápido pero no irrelevante análisis del otro desde su sí mismo de oriunda del Uruguay y triunfadora en Argentina. De ese modo, su palabra agrega un filo interesante, en tanto personaje célebre y en tanto ejemplar del nosotros instalado en el terreno del otro, a las palabras de los jóvenes uruguayos citadas arriba, que nos hablan desde el “acá mismo”. Vamos entonces a esta entrevista.

Como conviene a toda figura famosa, la evocación del pasado que aún no era luminoso es una estación fija y apetitosa de este módico strip tease que implica una entrevista en una revista para consumo juvenil y masivo como ésta. Por eso vale la pena citar el momento en el cual la uruguaya Natalia Oreiro recuerda su etapa bastante menos gloriosa, cuando era resistida la que hoy parece su irresistible carrera hacia la fama:

Nadie tiene el derecho de tratar como el orto a alguien que empieza, me parece. Me decían: “Si acá todos los uruguayos vienen a trabajar de mozos, ¿de qué pensás vivir? Porque más de un bolito no vas a poder hacer”. *Me trataban de uruguayita bruta.*

Es evidente que en su discurso, el atributo que he destacado –“bruta”– es una explicitación o desarrollo del sustantivo, que aparece en diminutivo, y que también subrayé: el ser de Uruguay era, según la visión de Oreiro, tratado por los otros como un sinónimo del ser “bruta”, es decir, alguien que carece de los mínimos refinamientos, en absoluto capacitada para emprender un sendero de tanta sofisticación como lo es el de las luminarias. Luego, para cerrar esta pequeña fábula cenicienta, la actriz-cantante relata satisfecha, desde el lugar actual de la celebridad, su encuentro –real o fabulado– con algunos de aquellos que la humillaron por su origen chico, menor, del todo insuficiente para acceder al pináculo del mundo del espectáculo. Aún si admitimos el grado alto de estereotipia sociocultural inconsciente que todo el incidente posee, dados los labios famosos y muy escuchados de los que el relato proviene, creo que hay aquí una importante puesta en escena identitaria de la metáfora de la penetración, pero en sentido revertido:

*Pero lo bueno es que a mitad de año rajaron a la mitad de la gente y a mí me hicieron un contrato para un personaje que hablaba muchísimo. Hoy a veces me encuentro con gente de aquella época que me dice “Ay, Nati, ¿cómo andás?” (...) La televisión es muy jodida.*

El haberla tratado de “uruguayita bruta” suponía ponerla en su lugar, es decir, recordarle que su verdadera identidad era la regida por la metáfora (tácita) de la penetración cultural, y no la de quien la acomete, ya que este otro espacio social estaría reservado para los locales, los miembros de una sociedad más potente y admirable per se. Su narración (auto)glorificante supone dos cosas: primero, reconocer el poder de la metáfora de la penetración, aún si la intenta delimitar a su oficio, y segundo, el presentarse a sí misma al público –vía el periodista– como aque-

lla que logró a pura voluntad (y talento) dar vuelta la norma metafórica, revertir la acción previsible –ser sometida a la penetración del poderoso, es decir, de los actores y actrices argentinos– y volverse célebre al hacerlo. Así es como interpreto el pasaje del papel muy secundario (“más de un bolito no vas a poder hacer”), al éxito resonante y audible de “un personaje que hablaba muchísimo”. Salvando las distancias, la transformación que va de ser una mera figurante, alguien cuya presencia no es más que el fondo adecuado de los protagonistas, a los que tienen el poder de la palabra frente a la mudez de quien sólo acompaña decorativamente, no me parece tan diferente del deseo de cambio que el político uruguayo y los periodistas argentinos narran, en relación al triste lugar de sus respectivos países dentro del Mercosur. Parece muy duro el destino de ser un “bolito” actoral o geopolítico, como reflexiona con amargura la actriz-cantante – quien “lo dice con un gestito de asco”, acota el entrevistador. Uruguay y Paraguay, en mis ejemplos tomados de un lado y de otro del Río de la Plata, desempeñan en la actualidad de quienes opinan sólo un “bolito”, es decir, un rol de escasa monta en ese drama épico que se desarrolla ante su presencia casi muda, y que es el Mercosur.

El vigor de esta breve pero intensa travesía desde los harapos a las riquezas parece haber alcanzado al periodista, y él se decide entonces a indagar un poco más sobre esta forma light de xenofobia que inesperadamente trajo a la conversación la estrella entrevistada. No sin cierta incredulidad, imagino, él le pregunta:

*Pero ¿sentías que te jodían por ser uruguayo?*

Y la actriz, seguramente sin proponérselo, de un rápido plumazo verbal, completa el elenco de los actores menores y relegados mercosureños:

*Habría sido lo mismo si hubiera sido paraguaya.*

Tal vez sea el peso anticipado de los signos que ha lanzado casualmente al micrófono, y que ella ya ve o imagina impresos en las amplias páginas de la revista, lo que termina por intimidarla. Lo cierto es que un poco más adelante en la entrevista, Natalia Oreiro intenta corregir su denuncia, ese “yo acuso” light pero inculminatorio del otro. O al menos procura suavizarla, porque no es un dato menor que su actual fama nació precisamente en el territorio de ese otro un poco xenófobo. Como si se diera cuenta por la tensión del momento de que sencillamente ya no es posible retirar lo dicho, ni allí ni en ninguna otra circunstancia, y para quitarle algo de su dureza, la joven busca reconducir el asunto hacia un terreno menos escabroso, de mayor plausibilidad social que la denuncia previa. La luminosa estrella de la canción juvenil y del teleteatro rioplatense argumenta entonces así:

*Si hubiera sido tucumana, me habrían dicho: “Cabecita, todos los tucumanos vienen acá para trabajar. ¿Qué hacés?” Se agarraban de lo que podían.*

Tal vez sea cierto lo que ella dice, quizás ella en verdad lo crea... La alusión al prejuicio contra los “cabecitas negras”, reivindicados del desprecio por la le-

---

gendaria Evita Perón, es sin duda una salida elegante: no sería contra lo uruguayo, sino contra todo lo que no es capitalino; cuando son tantos los menoscabados, es casi un orgullo negativo ser uno de ellos. Pero lo que Natalia agrega no cambia el hecho de que el lugar exacto del cual se “agarraron” quienes buscaban someterla a una lógica de exclusión era *su nacionalidad* (uruguaya). Me refiero a ese origen vecino, fraterno y rioplatense tan cercano que a veces parece invisible, como si el ser uruguayo no fuera más que un anexo playero-estival y, mucho tiempo atrás, un conveniente lugar de exilio transitorio.

Si dejamos de lado el aspecto “psicológico” –el probable resentimiento hacia la joven y ascendente figura que viene de la periferia, que obviamente no es de allí, de Buenos Aires–, queda flotando en el aire un aura peyorativa, el desdén muy palpable dirigido hacia esa “tierra productora de mozos”. Aún recuerdo la inquietud visible de muchos jóvenes uruguayos con quienes trataba como docente o investigador cuando, junto a los nuevos aires de integración mercosureña, desde el olimpo político comenzó a circular un eslogan: *Uruguay, país de servicios*. Muchos de mis interlocutores jóvenes, al plantearles qué sentido encontraban en esa frase tan difundida, parecían contemplar con fijeza horrorizada la visión de una tierra en la que pululaban mozos y nada más que miembros del gremio gastronómico, quienes corrían de un lado para el otro con abundantes pedidos, que florecían gracias a la entrada del paisito en el Mercosur. De ser la Suiza de América a convertirse en el reino de los servicios, tal parece ser uno de los derroteros conjeturales reservados para el socio más pequeño del Mercosur.

Voy a detenerme, para ya terminar con este abordaje a la identidad desde diversas voces rioplatenses, en dos ejemplos tomados de la televisión local uruguaya. Con ellos, con sus palabras e imágenes, que debo contentarme con evocar de manera muy sucinta, cierro mi recorrido por esta cartografía microsociológica de una porción del Mercosur.

### **Seré un clon, pero un clon enamorado: el curioso caso del programa Gente Récord en el canal oficial uruguayo Sodre**

Casi a título de inventario, quiero mencionar aquí el caso muy curioso de un programa que parece llevar a un extremo impensado esa difusa ansiedad de la clonación y la penetración que señalé arriba, como un lugar recurrente en el discurso juvenil uruguayo de mi estudio. Una cosa es tomar un elemento del otro –el caso del lenguaje procax u obsceno que habría adoptado un programa de humor tradicional de la televisión uruguaya– y otra muy diferente es el entregarse a un proyecto explícita e irrevocablemente clónico. Tal fue el caso, durante un par de años, de un programa juvenil llamado Gente Récord, que era emitido por el canal oficial (Canal 5 Sodre), el único con cobertura nacional en Uruguay.

La mención al canal oficial no es aquí algo menor. En un capítulo dedicado a relevar la supuesta decadencia de la cultura auspiciada por el Estado argentino, concretamente en las radios oficiales, leemos en un apartado cuyo título es más que elocuente, “Homenaje al Sodre de Montevideo y a la cultura uruguaya”, lo siguiente:

[CX 6 AM Sodre] se ha mantenido y se mantiene como un bastión de la cultura en América Latina. Eso es tradición cultural. Eso es servicio. En algunos momentos, la onda del SODRE ha sido la única que ha traído un mensaje de elevación espiritual a estas playas devastadas por el populismo. Vayan a esa emisora magnífica mi agradecimiento y mi homenaje, por la estructura equilibrada y muy meditada de su programación, por la serenidad y la precisión de sus mensajes verbales (Bosch 1992: 263).

Aunque puede sostenerse que esa dedicación exclusiva a la “alta cultura” no se repite tal cual en la emisora televisiva oficial del Canal 5 SODRE, sí hay en ella, cuando se compara su programación con la de los canales comerciales, un evidente sesgo “culto”. Espacios de divulgación científica, entrevistas a personalidades de la cultura, programas periodísticos serios, emisiones sobre ballet, teatro, ópera, etc., conforman en su conjunto un menú bastante distinto al de los demás canales abiertos y privados del Uruguay.

Dicho lo anterior, se vuelve más notorio y digno de mención el que ese canal oficial Sodre haya decidido integrar a su programación de los sábados de noche, exactamente a medianoche, un programa que además de pertenecer al mismo género (juvenil-de entretenimiento) que el conducido por el famoso animador argentino Marcelo Tinelli, constituía en cada uno de sus aspectos una réplica asombrosa de Videomatch. No sólo en su horario –al menos el de los primeros tiempos del argentino– sino en cada palabra, gesto, tic, y recurso humorístico desplegado por el animador uruguayo Fredy Cabot, la estructura del programa uruguayo Gente Récord se encargaba de hacer realidad el vago terror local, consignado en mi estudio de los jóvenes, de ser sólo clones de la juventud argentina, a causa de la omnipresente penetración (cultural) ejercida por el vecino país sobre la mucho más débil y desdibujada cultura popular uruguaya.

Puede medirse el éxito de este verdadero “replicante mediático”, una instancia insólita de lo auténticamente falso, por el tiempo relativamente largo durante el cual permaneció en el aire (1994-1996) y por los dedicados fans de los que disfrutó. A través de cartas publicadas en revistas especializadas como Sábado Show, éstos se encargaban de combatir con vigor las críticas relativas a la flagrante imitación en que incurría ese programa local. En verdad, *no era el animador uruguayo Fredy Cabot un (mero) imitador*, algo que es por lo menos discutible, como la controvertida noción de “originalidad” en el arte o en las teorías. Cabot y su programa no imitaban al otro, sino que se dedicaban a *encarnarlo como un genuino clon*: Gente Récord reproducía amorosamente, casi al milímetro, todo lo

---

que exhibía como su marca registrada la “célula madre”, es decir, el programa Video Match del argentino Tinelli en el canal Telefé.

Cabe preguntarse qué puede haber llevado a que: i) alguien diseñara un programa nacional clonado de otro argentino; b) alguien en el canal oficial uruguayo, dedicado a enaltecer la “alta” cultura, como observa Bosch arriba, aceptara de buen grado incluir este clon inocultable en su programación; c) cierto número de jóvenes en la sociedad uruguaya adhirieran a esta propuesta en la medida suficiente para que la misma permaneciera en el aire mucho más tiempo que el de un mero experimento, y llegara a formarse la masa crítica necesaria para que circularan cartas de fieles del programa Gente Récord. El asunto puede parecer menor, pero si lo tomamos dentro del conjunto de observaciones aquí consignadas tenemos un elemento más, y no poco elocuente, sobre la vigencia de las metáforas que he descrito hasta el momento. Entre el miedo a ser un clon de una presencia más vigorosa y distintiva –el “ser más” de los jóvenes argentinos, desde la mirada juvenil uruguaya, o la dimensión colosal y apabullante del Brasil, según la óptica de los periodistas argentinos– y esta autoinmolación en el templo del penetrador, al que se convierte en modelo irresistible al punto de volverlo la matriz de la clonación, creo que hay una continuidad de significación digna de ser investigada.

### **La clonación en clave irónica y ambivalente: el miedo de no ser, y las ansias de parecer otra cosa**

“Pa’lo chiquito que somos, vamos bien” (Palabras de la periodista uruguaya Sonia Breccia, en la apertura de la emisión inaugural del ciclo 2000 del programa televisivo Hoy por Hoy, 24 de marzo de 2000).

A modo de un breve epílogo de los signos mediáticos y masivos que consideré arriba, quiero presentar un ejemplo que se ubica en las antípodas del clon feliz y voluntario que es el programa juvenil Gente Récord de Fredy Cabot, pero que, pienso demostrar, tiene algo más en común con aquel que su inclusión en el menú del canal televisivo oficial uruguayo Sodre.

Se palpa una evidente emoción propia de un debut en el aire del estudio ascético pero digno del canal oficial uruguayo, aunque ese 24 de marzo de 2000 a las 21 horas se cumplían *doce años* de emisión consecutiva del programa periódico Hoy por Hoy, en ese horario nocturno, y bajo la conducción de la conocida y reconocida periodista de radio y televisión Sonia Breccia. Para dar un indicio de la respetabilidad del personaje y de su trayectoria en el ambiente local, transcribo ahora algo que leo en una tarjeta abierta sobre mi escritorio de trabajo: “La presentación del libro estará a cargo de [siguen los nombres de científicos sociales y de un político uruguayos], y contará con la moderación de la Sra. Sonia Breccia”. El libro en cuestión, naturalmente, no es una nueva dieta, ni se ocu-

pa de romances recientes en el mundillo artístico de Uruguay, sino que es un sedudo estudio académico cuyo título no deja duda alguna sobre la enjundia del mismo: *La larga espera: itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*. Esta introducción era necesaria para que el lector pudiera imaginar la seriedad y densidad intelectual e informativa de la conductora televisiva y, en consecuencia, de esta versión uruguaya del género talk show o espectáculo de charla, que conoce en otras latitudes –Argentina o Brasil para no ir más lejos– variantes mucho más circenses.

Ese 24 de marzo de 2000 a la noche, fecha de relanzamiento del ciclo, se producen algunos cambios importantes en la estructura del periodístico televisivo. Quienes trabajan en los medios masivos saben bien la importancia decisiva de la *metacomunicación*<sup>11</sup>, es decir, ese tipo de mensaje que sirve para clasificar otro mensaje que normalmente viene después. El metamensaje funciona además como un prólogo clave: determina el tipo de actitud que debería adoptar un espectador “modelo” para recibir, de la mejor manera posible, lo que sigue. Por eso, en estos primeros tensos y decisivos minutos del reencuentro con su público –los adeptos al género y no necesariamente de los mismos individuos– la periodista rompe con una tradición de su programa: ella recibe a su público de pie. La norma en Hoy por Hoy ha sido el verla sentada detrás de una amplia mesa circular, o en un sillón dispuesto frente a otro similar, en el cual se sienta su invitado. Esta vez Breccia parece indecisa: ni toma posesión de ese espacio nuevo con un desplazamiento, aunque sea mínimo, ni retoma su asiento habitual, detrás del escritorio circular. Nos habla de pie, como si se escudara detrás del mueble, en una suerte de indefinición o transición entre la vieja época y una nueva que recién comienza.

¿Por qué detenerme en algo tan menor? Porque es desde esa nueva postura que ella va a anunciar lo que viene en este ciclo 2000 de Hoy por Hoy. Y lo hace de un modo inédito: habla con el ámbito detrás de cámara, una zona tan poco preparada para su inclusión que, cuando la cámara no tiene más remedio que enfocarla, apenas podemos distinguir a quien habla con la conductora por la profunda oscuridad en la que está sumida, y que evidentemente no es un “efecto especial”, sino sólo una insuficiente iluminación, un problema técnico típico de una inauguración. La habitualmente seria periodista habla con la responsable de la producción, y en broma le dice en su propia defensa que, dadas las circunstancias, y en razón de todo lo que debía mencionar ese día, no ha hecho hasta el momento un mal papel. Cito textualmente el modo en que la conductora del programa se burla de sí misma: ‘*Pa’lo chiquito que somos, vamos bien*’. Conviene retener esa frase para comprender mejor lo que ocurrirá luego, en el instante climático de esta presentación que ofrezco aquí como última evidencia sobre la identidad narrativa mercosureña, y sus temores y metáforas constitutivas.

Acto seguido, la periodista Sonia Breccia nos introduce en un espacio de casi intimidad, no muy diferente al del monólogo del teatro clásico cuando un per-

sonaje devela sus pensamientos más íntimos; en un espacio que por convención sólo puede escuchar el propio hablante, pues es un lugar aparte de todos los que están sobre el escenario: es tan sólo su pensamiento “silencioso”. Estas son sus palabras de ese día inaugural, en ellas se centra mi análisis:

Porque además *me sentaron a mirar El día D* de [Jorge] Lanata, y *me dije -ron que tenía que ser como Lanata. Obviamente no lo logré* (se sienta). *Da un trabajo bárbaro ser Lanata.*

En su “análisis del marco”, el microsociólogo Goffman explica cómo la puesta en clave (*keying*) más vieja y usada del mundo debe ser el decir o hacer algo y luego intentar hacerlo pasar por un chiste: “¡fue (sólo) una/en broma, no fue en serio!” (Goffman 1986: *passim*). De ese modo liviano, irrumpe en la escena televisual la metáfora clónica de un modo explícito y auto-irónico, y tácitamente también se presenta la metáfora de la penetración cultural, aunque en este caso particular dicha penetración sea sólo virtual<sup>12</sup>. ¿Qué significa que a alguien con la trayectoria de esta conductora “seria” uruguaya la hayan, según sus propias palabras, “*sentado a mirar*” al otro, al renombrado periodista y editor argentino Jorge Lanata? Y algo mucho más inquietante aún, ¿qué quiere decir que le ordenaron que ella “tenía que ser como Lanata”? En una muestra de lo que he descrito en otra parte como la muy uruguaya “jactancia negativa”, es decir, el acto de enorgullecerse por no enorgullecerse, la periodista Breccia afirma que *ella no ha tenido éxito* –lo que sin duda sería un éxito, ya que supone que ella ha permanecido fiel a sí misma, a su personal estilo (Andacht, 1996: 231-233). Y sin embargo no es así.

Junto con la ironía administrada al sí mismo, junto con la exposición o sobreexposición de esa irresistible tendencia, que aquí describo como metáfora clónica, y su casi infaltable acompañante, la metáfora de la penetración, hay una marcada ambivalencia en el gesto de la periodista. Aunque toma asiento luego de proclamar su fracaso (en ser Lanata), y parece así renunciar a ese intento por tomar con soltura el espacio circundante para volver a ocupar el sitio de siempre –la forma habitual de conducir su *Hoy por Hoy*–, anunciará que todo ha cambiado. Presenciamos así la supuesta renuncia a parecer lo que no se es, pero que evidentemente se admira, y la noticia de que ya nada será igual, a causa de ese modelo inquietante. El tradicional programa de entrevista, donde sólo de modo excepcional se rompía la regla de más de un invitado por vez, es ahora declarado pública y formalmente “un semanario televisivo”. Así, lo que era un breve espacio introductorio ocupado por un especialista (ej. un experto en opinión pública), pasa ahora a ocupar todo el programa. Este se abocará a discutir “las noticias más importantes de la semana y a analizarlas”, nos dice triunfante esta periodista uruguaya que quiso pero no pudo ser Jorge Lanata. No creo casual que la estructura de *El Día D* mencionado por Breccia sea, en su origen dominical al menos, una revisión más o menos polémica y comprometida de los acontecimientos de los días de la semana previos, con intervención de diversos columnistas fijos, etc.

Aparentemente, con el programa uruguayo Hoy por Hoy tocamos la antípoda, en cuanto a género y a estilo, del antes discutido Gente Récord, en ese mismo canal oficial. Nada parecería más alejado de aquel periodístico comprometido con la actualidad política, económica y sociocultural uruguaya, que el entretenimiento juvenil clonado en la persona del animador uruguayo Fredy Cabot, a partir de Video Match y de su conductor, Marcelo Tinelli. Y sin embargo... ¿qué implica la maniobra de presentar y al mismo tiempo negar una perturbadora influencia y modelo —el periodístico televisivo argentino al mando del argentino Lanata? ¿No supone también el reconocer el influjo casi hipnótico del clon, de la penetración, y en definitiva de la adicción a ese otro que parece irresistiblemente seductor, pues está investido de todo lo que no posee y desea poseer el nosotros? Desde un estilo discursivo muy distinto, creo haber encontrado en el periodístico “serio” una nueva manifestación de las mismas tres metáforas, de la misma ansiedad de ya no ser (uno mismo), y del vivo anhelo de parecerse (al otro).

### **Conclusión: sobre simetrías y desequilibrios en el Mercosur**

Penetración, clonación y adicción. He aquí los tres signos metafóricos y reales que relevé en mi heterogéneo corpus rioplatense. Ellos son *metafóricos* porque representan su objeto en términos de otro distinto, y lo hacen en base a una analogía; son *reales* ya que entre sus consecuencias encontramos nada menos que la constitución de la identidad social de quienes emplean estas metáforas, de un modo u otro, en sus discursos. El análisis pragmático del significado que he empleado se limita a considerar cuáles son los efectos sensibles que se pueden concebir a partir de una concepción determinada, ya que eso, y no otra cosa, constituye el objeto de un signo, y como tal puede describirse experimentalmente.

En contraste, el signo no metafórico Mercosur aparece, al final de este recorrido analítico, dotado de una realidad más incierta que las tres metáforas consignadas. Si como criterio de realidad incluimos la exigencia de que su denotación incluya, es decir íntegra, clara y recurrentemente, a los *cuatro* miembros que fundan este tratado regional, no parece ser ésta una de las consecuencias que conciben quienes se refieren a él en mis variados ejemplos. O por lo menos aquel signo no los denota en calidad de miembros/socios simétricos, equivalentes en la relación. Creo haber detectado allí una de las explicaciones de la inquietud que recorre esta región en su matriz sociocultural, según lo expresan las palabras e imágenes de algunos de sus habitantes.

Las metáforas de la clonación, la penetración y la adicción trazan el contorno de un mapa de la ansiedad regional; lo presentado constituye el contorno de la identidad narrativa de dos de los socios del Mercosur, esa macrounidad geopolítica tan

reciente como inquietante en esta parte del mundo. Uso el término “inquietante” en su doble acepción, de aquello que ejerce sobre nuestro cuerpo una poderosa atracción, y de aquello que causa en él ansiedad, temor, y nos lleva a la retracción.

Del lado uruguayo, estas metáforas se inscriben en la tradición de “la identidad negativa” local (Andacht 1998). ¿Qué le ocurre al Uruguay como nación, a un país que tradicionalmente se ha definido por carecer de un self o sí mismo bien definido y suficiente, como lo viera tempranamente Carlos Real de Azúa, de cuya obra he tomado varias ideas rectoras para el presente estudio (Real de Azúa 1964, 1984)? Cuando la escasa o insuficiente definición cartográfica y geopolítica uruguaya –la condición de estado buffer o “amortiguador”– se reinscribe en algo sustancialmente mayor como el Mercosur, junto a la posibilidad de su incremento y ratificación como estado aparece también la posibilidad de repetición y exacerbación de esa historia de negatividad sociocultural. Surge renovado el miedo del pequeño país a perderse por completo, a ser olvidado, a verse forzado a emprender la travesía del buque fantasma, sin un destino manifiesto, para emplear una imagen que le escuché hace algunos años al estudioso uruguayo Alberto Methol Ferré. Para el caso argentino, creo que hay otras coordenadas culturales e históricas que bien vale la pena analizar con detenimiento en esta nueva encrucijada política de lo regional instituido. Otro tanto vale, por supuesto, para los otros dos socios mercosureños, de quienes no me he ocupado en el presente trabajo.

Las metáforas que presenté y que rigen estos heterogéneos textos sociales, tienen como punto en común el enfrentamiento agónico entre el rasgo de pasividad y el de agentividad social e identitaria. El equilibrio entre ambos rasgos es sin duda delicado; si aquel se rompe de modo muy notorio, aumenta el sufrimiento social considerablemente, pues peligra la posibilidad de devolver la palabra, de tomar iniciativas, de integrarse realmente en lo que el filósofo inglés Michael Oakeshott llamó “la conversación de la humanidad”. El desequilibrio identitario, personal y colectivo, se agudiza cuando se es avasallado por el otro (*penetración*), o cuando se sucumbe voluntariamente a la fusión con el otro y se lo reitera obsesivamente (*clonación*), o cuando se siente que sin su presencia modélica poco se puede hacer o ser (*adicción*), como espero haber mostrado a través de mis ejemplos. Como cientistas sociales es nuestra responsabilidad no aplazable el “revisar la noción de integración”, para emplear la oportuna formulación propuesta por Elizabeth Jelin en un trabajo reciente sobre los problemas socioculturales de la integración en el mundo:

Es necesario (...) revisar la noción de integración, y buscar modalidades de diálogo ligadas al reconocimiento y a la valoración de la diversidad y el pluralismo. (...) De lo que se trata es de incorporar en el análisis el grado de simetría entre interlocutores o participantes de un proceso (1999: 28).

Al carácter tentativo de todo ensayo se suman en éste la relativa novedad del marco geopolítico y lo incipiente de la clase de investigación cualitativa que pro-

---

pone. No he pretendido con estas notas otra cosa que abrir un amplio abanico de preguntas, de dudas, y a la vez esbozar un posible método y un campo de investigación. Estimo que tal emprendimiento, si fuera llevado adelante de modo sistemático y conjunto por investigadores de los países de la región, podría aportar materiales relevantes para comprender un fenómeno nuevo y complejo, aunque con algunas semejanzas de familia, sin duda, con otras realidades geopolíticas del mundo, como la Unión Europea, uno de los referentes más obvios de nuestro Mercosur. Esta analogía, sin embargo, puede resultar engañosa si se subestima todo lo de diferente y específico que tiene el proceso de integración en esta parte del mundo. Evaluar lo similar y lo diferente de la identidad que resulte de este encuentro aún incierto es nuestra tarea futura, tan ardua como ineludible de encarar.

## Bibliografía

- Andacht, Fernando 1994 *Para seducirte mejor. La campaña electoral uruguayana como un peculiar espejo* (Montevideo: Trilce).
- Andacht, Fernando 1996 *Paisaje de pasiones. Pequeño tratado sobre las pasiones en Mesocracia* (Montevideo: Fin de siglo).
- Andacht, Fernando 1997 “Pasiones mediáticas en la era de la integración desintegradora”, en *Prisma* (Montevideo) N° 8.
- Andacht, Fernando 1998 “Un estudio interdisciplinario del funcionamiento semiótico de la imaginación social y del mito fundacional de un temprano Estado de Bienestar latinoamericano” (Noruega: Universidad de Bergen) Tesis doctoral inédita.
- Andacht, Fernando 1999 *Investigación cualitativa sobre cultura juvenil uruguayana* Inédito.
- Baena Paz, Guillermina 1992 “Pepsi o las nuevas industrias culturales”, en *Las Industrias Culturales* (México: Opción) Vol. II.
- Bosch, Jorge 1992 *Cultura y contracultura* (Buenos Aires: Emecé Editores).
- Cotelo, Emiliano 1998 “Entrevista con el senador herrerista L. A. Heber”. Programa radial *En Perspectiva*, 13/5, *El Espectador* <http://www.espectador.com>.
- Goffman, Erving 1959 *The presentation of self in everyday life* (New York: Doubleday & Co. Anchor Books).
- Goffman, Erving 1971 *Relations in public* (New York: Basic Books).
- Goffman, Erving 1974/1986 *Frame Analysis* (Boston: Northeastern University Press).
- Goffman, Erving 1988 “L’ ordre de l’ interaction”, en Winkin, Y. (ed. y prólogo) *Les moments et leurs hommes* (Paris: Seuil).
- Jaguaribe, Helio 1999 “Mercosur y las alternativas de ordenamiento mundial”, en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Año XIII, N° 150.
- Jelin, Elizabeth 1999 “Introducción”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 159 (edición Internet).
- Laing, Ronald D.; Herbert Phillipson and A. Russell Lee 1966 *Interpersonal Perception* (London: Tavistock).
- Lakoff, George y Mark Johnson 1980 *Metaphors we live by* (Chicago: Chicago University Press).
- Neilson, James 1999 “Ser grande es hermoso”, en *Página 12* (Buenos Aires) 19/1.

- Nudler, Julio 2000 “El Mercosur es Macondo”, en *Página 12* (Buenos Aires) 25/3.
- Peirce, Charles 1931/1958 *The Collected Papers of Charles S. Peirce* (Cambridge, Mass.: Charles Hartshorne, Paul Weiss y Arthur Burks-Harvard University Press).
- Piglia, Ricardo 1997 *Plata Quemada* (Buenos Aires: Planeta).
- PNUD 1999 *Informe sobre el desarrollo humano* (Montevideo).
- Posner, Roland 1999 “El efecto Reagan” (trad. de F. Andacht), en *Actas del IV Congreso Latinoamericano de Semiótica* (La Coruña, España) A publicarse.
- Real de Azúa, Carlos 1964 *El impulso y su freno* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Real de Azúa, Carlos 1984 *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Rey, Pedro 2000 “Especial Hot. Entrevista a Natalia Oreiro”, en *Rolling Stone* (Buenos Aires) Año 2, N° 22.
- Ricoeur, Paul 1992 *Oneself as another* (trad. de K. Blamey) (Chicago: The University of Chicago Press).
- Unamuno, Miguel de 1986 (1894) *El gaucho Martín Fierro* (Montevideo: “El Galeón”). Original “El gaucho Martín Fierro”, en *Revista Española*, Año I, N° 1, Febrero.

## **Notas**

1 Cito a Peirce según la convención habitual: “x.xxx”, que remite al volumen y al párrafo de los *Collected Papers* (1931/1958).

2 El título que se le da a la desgrabación en Internet que utilicé es “El Mercosur y su evaluación. El Herrerismo propone una pausa para reflexionar”, 13/5/98, *En Perspectiva*, <http://www.espectador.com>.

3 Ver Andacht (1994: 72-75), donde se describe el impacto mediático de ese incidente, “el Martes negro”, que aporta un elemento épico a la campaña electoral de aquel año en Uruguay.

4 Para un desarrollo de la noción de una identidad negativa histórica ver Andacht (1998).

5 Para la más fácil referencia he presentado los trozos de discurso por bloques, ordenados con números identificados según el grupo en el que ocurrió. Todo lo que aparece entre paréntesis rectos se agrega para la más fácil lectura, y suple elipsis propias del registro oral e informal, tal como se dio en la discusión grupal.

6 Ver arriba bloque 2.

7 Todas las referencias, hasta que se indique lo contrario, provienen de Neilson (1999).

8 Me baso para esta afirmación en algunos de los datos publicados en la última edición internacional del *Informe sobre el desarrollo humano* (PNUD, 1999). De acuerdo a esta fuente, Uruguay estaría en el primer lugar del continente americano en lo que respecta a la distribución del ingreso, y casi a la cabeza en lo que atañe a algunos índices de desarrollo humano.

9 Las referencias ahora son Nudler (2000).

10 Ver el ya citado artículo en Jaguaribe (1999: 14-15).

11 La noción aparece a fines de los años ‘50 en trabajos del biólogo Gregory Bateson, y es retomada por el sociólogo Erving Goffman para la elaboración teórica de su “análisis del marco” (1986).

12 Salvo quienes reciben una de las señales de televisión por cable del mercado, los uruguayos no acceden al canal argentino por el cual se emite el programa de Jorge Lanata; por eso hablo de una penetración de tipo “virtual”.

---

## *La exclusión social en el mercado de trabajo: el caso del Mercosur y Chile\**

◀ Jaime Ruiz-Tagle\*\*

### **Introducción**

**E**s conocido el papel del Uruguay como proveedor de cueros y tasajo desde los albores de su existencia como colonia española, y de carnes y lanas para los países europeos desde fines del siglo pasado. La demanda de subproductos de origen ganadero, sumada a sus excepcionales características ecológicas para esta actividad, produjo una temprana apropiación de la tierra con este fin. Los campos fueron alambrados y la propiedad delimitada, agotándose la frontera agrícola muy tempranamente en comparación con otros países de América Latina. Emerge un sistema de producción con predominio de la estancia ganadera que establece relaciones salariales de producción, eliminando los excedentes poblacionales, expulsándolos hacia el ejido de los pueblos y ciudades del interior y hacia Montevideo (Barrán y Nahum, 1967).

En esta ponencia nos proponemos examinar, en términos globales, el proceso de exclusión social en el mercado de trabajo que ha tenido lugar durante la década de los '90 en los países del Mercosur y Chile. Nos referiremos en primer lugar a la perspectiva teórica y metodológica; luego al proceso de desarrollo en los últimos años, con particular referencia a la globalización y al cambio en el rol del Estado, y en tercer lugar a la exclusión en el mercado de trabajo, en sus diferentes dimensiones, tanto estructurales como institucionales.

---

\* Ponencia presentada al *Congreso de ALAS*, Concepción, Chile, octubre 1999. Esta ponencia resume una parte de la investigación *El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso del MERCOSUR y Chile*, coordinada por el autor en la OIT con el auspicio de la Fundación Ford.

\*\* Economista; Investigador en MIDEPLAN-Chile; ex Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y ex Técnico de OIT-Chile.

## **La perspectiva teórica y metodológica de la exclusión social**

El concepto de exclusión social debe distinguirse del antiguo concepto de “marginalidad”, muy utilizado en América Latina a partir de los años ‘60. Según este último concepto, los sectores tradicionales –normalmente rurales o suburbanos– habían quedado fuera de la modernidad y era necesario incorporarlos a ella. La integración social consistía, por lo tanto, en un mayor acceso a los empleos industriales o urbanos, a la vivienda, la educación, la salud, etc. En cambio, la exclusión social a la que nos referimos es provocada por procesos modernos como la globalización y el nuevo rol del Estado, que incluyen a ciertos sectores y excluyen a otros.

En otras palabras, la modernización de las últimas décadas, a partir de los ‘80, no significa necesariamente que haya disminuido la exclusión social. Por el contrario, puede significar un aumento, sobre todo en términos relativos.

Se pueden distinguir tres dimensiones fundamentales de la exclusión social: la económica, que se refiere sobre todo a la satisfacción de necesidades, especialmente a través del empleo y los salarios; la institucional, que concierne a las instituciones, formales e informales, que regulan la vida social, y en nuestro caso el mercado del trabajo; y la cultural, que se refiere sobre todo a los valores y pautas de conducta que guían a los miembros de la sociedad. Estas tres dimensiones tienden a potenciarse mutuamente. Así, por ejemplo, la exclusión del acceso al trabajo implica la posible exclusión de los beneficios institucionales de la seguridad social, así como la pérdida paulatina de la “cultura del trabajo”.

Lo opuesto a la exclusión es la integración social, es decir, el proceso mediante el cual los miembros de una sociedad van siendo considerados como miembros de derecho pleno en términos económicos, institucionales y culturales. En el mundo del trabajo esto significa, entre otras cosas, acceso al empleo y a un salario digno; acceso a instituciones de seguridad social y de capacitación; acceso a ocupaciones socialmente valoradas.

Es posible que se dé una “incongruencia” de la exclusión social. Por ejemplo, que los excluidos por un determinado proceso o institución no necesariamente sean excluidos en todas las dimensiones del quehacer laboral. Lo más frecuente es que existan situaciones mixtas de inclusión y de exclusión; o bien, dicho en otros términos, formas precarias de inclusión social.

Nuestros estudios se han centrado en las *nuevas* formas de exclusión social, y en particular en las que derivan de los dos procesos que nos parece han estado influyendo en forma más determinante en el mercado laboral de América Latina: la internacionalización de la economía y el nuevo rol asumido por los Estados.

Nos interesó el proceso de globalización, o internacionalización, sobre todo en el plano económico-social, que es el más directamente ligado al mercado del tra-

bajo. Los cambios tecnológicos son fundamentales. Los trabajadores que logran apropiarse de las nuevas tecnologías –que son poco intensivas en mano de obra– pueden quedar socialmente incluidos, y los demás, excluidos. Se están incorporando nuevas tecnologías, menos exigentes en cuanto a esfuerzo físico, que pueden facilitar la inclusión de las mujeres. Pero además de los cambios tecnológicos son determinantes en la globalización los flujos de comercio internacional, de las inversiones, e incluso de las imágenes y valores que traspasan las fronteras.

Nos interesó especialmente determinar en qué medida la globalización está generando una sociedad segmentada, con puestos de trabajo de buena calidad (estables, bien remunerados, con acceso a la seguridad social y con reconocimiento social) que benefician a un sector, probablemente minoritario, frente a otro sector que se beneficia sólo marginalmente del progreso y logra acceder únicamente a empleos de baja calidad.

La globalización de la economía implica mayores relaciones con mercados externos muy cambiantes, lo que incide en la tendencia a la flexibilización del mercado laboral. Las empresas tratan de mantener el mínimo de trabajadores en la planta, con estabilidad y contrato indefinido. El resto de los trabajadores tiene empleos más o menos precarios, con frecuencia bajo la dependencia de un contratista. La falta de estabilidad en los empleos dificulta las actividades de capacitación profesional, que son particularmente necesarias si se considera la velocidad creciente de los cambios tecnológicos. Y la ausencia de capacitación tiende a profundizar la exclusión social.

Por otra parte, el proceso de constitución de un nuevo rol del Estado tiene también dimensiones relevantes en la exclusión laboral. En efecto, la reducción del Estado empresario, productor directo de bienes y servicios, se ha expresado en la privatización de la mayoría de las empresas públicas.

Este proceso, que se ha acentuado después del fracaso de las economías centralmente planificadas de Europa oriental, suele estar acompañado por la exclusión o despido de muchos trabajadores, y también por la exclusión de las organizaciones laborales en la toma de decisiones. Aun en los casos en que las empresas permanecen en manos del Estado, se tiende a disminuir el personal para mejorar la productividad y la competitividad, generándose procesos de inclusión/exclusión selectivos. Los trabajadores de mayor edad y experiencia suelen ser los más afectados.

En el plano de la administración pública, el nuevo Estado tiende a reducir sus gastos, combatiendo el “*empleísmo*”, ligado con frecuencia a compromisos político-partidistas, y modernizando su tecnología y su gestión. Esto significa reducir, al menos en términos relativos, a los funcionarios de planta, agudizándose así el proceso de exclusión laboral.

Sin embargo, paralelamente a la reducción del Estado empresario ha tendido a reforzarse y legitimarse socialmente el rol del Estado supervisor y regulador, lo

que puede contribuir a superar diversas formas de exclusión social en el mercado del trabajo.

Por otra parte se tiende a reforzar el rol social del Estado, asignando más recursos a las políticas sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social), pero de manera más focalizada, exigiendo mayores contribuciones a los trabajadores, al menos a los de ingresos medios y altos. Tiende a desaparecer el Estado de Bienestar, que existió en forma parcial en algunos países del Mercosur.

Luego de caracterizar las principales dimensiones de la exclusión social, así como los procesos de globalización y de constitución de un nuevo rol del Estado, examinamos los diversos aspectos de la exclusión social en el mercado de trabajo. La forma básica de inclusión en este plano es la participación en el mercado laboral, y el indicador pertinente es la tasa de participación. De hecho, entre los inactivos suele haber muchos involuntariamente excluidos del mercado de trabajo.

Ahora bien, ciertas categorías sociales no están excluidas del mercado laboral, pero sí del acceso al empleo, o al menos a un empleo estable. La exclusión social se manifiesta en el desempleo, y sobre todo en el desempleo de larga duración.

Por otra parte, hay trabajadores que sólo logran acceder a empleos de baja calidad: poco estables, con malas remuneraciones, deficientes condiciones de trabajo, sin acceso a la seguridad social, con horarios complicados o prolongadas jornadas laborales, etc. Quedan excluidos de los empleos de buena calidad.

Los empleos de baja calidad suelen estar situados en las empresas subcontratistas, que con frecuencia realizan sus actividades en el mismo espacio físico que las empresas matrices. En estos casos, a la exclusión objetiva se agrega la percepción subjetiva de la exclusión, ya que la visibilidad de la diferente calidad entre las diversas ocupaciones es muy grande. Se puede incluso plantear la hipótesis de que las formas más agudas y movilizadoras de la exclusión social son las que reúnen las condiciones objetivas con las subjetivas, como en el caso de los trabajadores excluidos que conviven en el mismo espacio con los incluidos.

Ahora bien, en lo que respecta a las instituciones se plantearon diversas formas posibles de exclusión laboral, aunque no todas ellas fueron examinadas en cada estudio de caso. Los trabajadores pueden estar excluidos de la intermediación para el empleo a causa de la debilidad o insuficiencia de los servicios públicos respectivos. O estar excluidos de la institucionalidad que supervisa el cumplimiento de las normas laborales. En este caso, como en el anterior, podría tratarse de nuevas formas de exclusión social si están ligadas a ajustes estructurales que reducen o limitan los presupuestos públicos.

Por otra parte, hay trabajadores que quedan excluidos, total o parcialmente, de los beneficios de la seguridad social. El aumento de la informalidad y de la precarización del empleo, asociado a la globalización de la economía, influye en

la disminución de la cobertura. Además, el Estado ha tendido a disminuir, en términos relativos, sus aportes a los sistemas previsionales, concentrándolos en el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos y focalizándolos en los sectores más pobres.

Otro ámbito de posible exclusión al nivel de las instituciones es el de la formación profesional. Puede producirse una nueva forma de exclusión si el Estado, en lugar de proponer una *oferta* educativa, financia más bien la *demand*a de las empresas. Pueden quedar así relativamente excluidos los trabajadores menos afines a la gerencia, los operarios con respecto a los administrativos, o los de empresas pequeñas con respecto a los de empresas grandes.

En otro plano, la corriente flexibilizadora predominante tiende a privilegiar las relaciones de trabajo individuales por sobre las colectivas, y las negociaciones colectivas en la empresa o planta por sobre las de una rama de actividad. Así, pueden ir quedando relativamente excluidos los trabajadores de menores calificaciones y los de empresas muy pequeñas.

La perspectiva de la exclusión social puede dar luces también para examinar las instituciones de apoyo al sector informal, y en particular a la microempresa, que se proponen integrar a los que van quedando al margen del proceso de desarrollo. Aquí puede darse la paradoja de que la búsqueda de eficiencia de los programas públicos deje afuera a las microempresas más necesitadas de apoyo.

En fin, es necesario enfatizar que la exclusión social se da al interior de *procesos* en los cuales los *actores sociales* juegan roles determinantes para profundizarla o para superarla. En el caso del mercado de trabajo, los principales actores son las instituciones laborales del Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

## **El proceso de desarrollo: globalización y cambio en el rol del Estado**

La década de los '90 se ha caracterizado por una brusca y amplia apertura al exterior en los países del Mercosur, proceso que ya se había puesto en marcha en Chile con anterioridad, desde fines de los '70. Este proceso de desarrollo vino a reemplazar la estrategia de industrialización mediante la substitución de importaciones, que se había implementado en estos países desde los años '30, es decir, durante más de medio siglo. Se trata por lo tanto del proceso de cambios estructurales más importante en la segunda mitad del siglo XX.

Ahora bien, a pesar de que tanto la teoría económica como los datos empíricos muestran que los países más abiertos al comercio internacional crecen más rápidamente, existe evidencia de que la globalización sin controles ni contrapesos conduce a una mayor desigualdad y exclusión social. Se requieren políticas específicas y sistemáticas para superarlas.

De hecho, las cifras de la CEPAL muestran que en el período 1990-1997 se produjo un fuerte crecimiento del PIB per capita en Chile (53,3%), en Argentina (33,2%) y en Uruguay (27,2%), mientras que en Brasil el crecimiento fue moderado (11,5%). De manera que, junto con el control de la inflación, la aplicación del modelo exportador permitió a los países del Mercosur (con excepción del Paraguay) y a Chile expandir notablemente su actividad económica.

Ahora bien, paralelamente a la apertura hacia la economía mundializada, y en estrecha relación con ese proceso, se produjo en todos estos países un cambio en el rol económico-social del Estado. En los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Estado asumió un rol relevante no solamente para reducir las barreras aduaneras, sino también para constituir en 1991 el bloque regional del Mercosur, al cual Chile se asoció posteriormente (1996). De manera que no se limitó a facilitar la acción de las fuerzas del mercado, sino que intervino directamente para establecer regulaciones económicas y sociales.

Por otra parte, en Argentina, Brasil y Chile el Estado redujo sustancialmente su papel de agente directo en el proceso productivo de bienes y servicios, impulsando la privatización de las empresas públicas. La mayoría de estas empresas privatizadas fueron adquiridas por grandes grupos económicos nacionales, que se aliaron con empresas transnacionales. Sin embargo, el Estado aumentó paralelamente su capacidad de regulación en el área productiva. La tendencia a establecer un “Estado mínimo” empezó a ser revertida, privilegiándose más bien la constitución de un Estado fuerte y eficiente.

En Argentina, Brasil y Uruguay disminuyó la proporción de los empleos en el sector público con respecto al total nacional en la década de los ‘90. Esta proporción sólo aumentó en Paraguay y Chile. En este último país el aumento partió de un nivel muy bajo, pero puede interpretarse como una manera de reforzar el Estado regulador. Por ejemplo, los funcionarios de la Dirección del Trabajo, institución responsable de regular e inspeccionar las relaciones laborales, aumentaron en un 45,2% entre 1989 y 1997. Ello implica un reconocimiento implícito de que el péndulo anti-Estado fue demasiado lejos (reconocimiento que se ha verificado incluso en círculos conservadores de un país industrializado como Inglaterra).

Sin embargo, a pesar del crecimiento económico y de la intervención reguladora del Estado, no se han logrado avances en la subregión en materia de distribución del ingreso (con la excepción de Uruguay). De hecho, según cifras de la CEPAL, en el período 1990-1997 la participación proporcional de los más pobres en los ingresos monetarios se mantuvo en Argentina, Brasil y Chile, mientras que en Paraguay incluso se deterioró.

Durante el período 1990-1997 todos los países de la subregión disminuyeron sus niveles de pobreza, destacándose los casos de Chile y Brasil en términos porcentuales (-14 y -11, respectivamente) y el de Uruguay en términos proporcionales, ya que el porcentaje de pobreza se redujo a la mitad (de 12% a 6%). Algunos

economistas han planteado que un mayor énfasis en la igualdad social puede frenar el crecimiento económico y hacer más difícil la superación de la pobreza. Otros plantean que a la larga la mayor igualdad social contribuye al crecimiento.

Por otra parte, es preciso recordar que la medición de la pobreza según el método de las “líneas” considera solamente los ingresos monetarios, de manera que no se incluyen dimensiones muy relevantes para la calidad de vida como el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda. Las políticas sociales, y en particular el gasto público social, están destinados precisamente a la satisfacción de esas necesidades básicas. Pues bien, una de las características del nuevo rol del Estado en los países del Mercosur y Chile ha sido la asignación de más recursos públicos para el gasto social. Estos subieron, en el período 1990-1997, tanto en términos absolutos como en relación al PIB en todos los países de la región, y especialmente en los casos de Paraguay, Chile y Uruguay.

Como es sabido, el gasto social, cuando está bien focalizado, beneficia especialmente a los sectores más pobres, como se ha constatado en Chile, por ejemplo. De manera que se ha contado efectivamente con más recursos para reducir no solamente la pobreza sino también las desigualdades sociales que tienden a generarse en el proceso de internacionalización de la economía.

Es en este marco de mundialización y de nuevos roles del Estado que vamos a analizar las nuevas formas de exclusión social en el mercado laboral, objetivo central de nuestros estudios.

## **La exclusión social en el mercado de trabajo**

El nuevo modelo de desarrollo se ha caracterizado por la liberalización y desregulación de todos los mercados, y en particular del mercado laboral, para lograr así una mayor competitividad internacional. Se ha buscado aumentar la productividad del trabajo contratando solamente a las personas indispensables para el núcleo central de la empresa, y recurriendo lo más posible a la subcontratación para las tareas restantes.

Más concretamente, se ha tendido a disminuir los costos laborales a través de diversas medidas, como las siguientes:

- Disminución del nivel de empleo.
- Reducción de las cotizaciones patronales a la seguridad social.
- Aumento de la flexibilidad externa de los trabajadores: contratación y despido sin largos trámites y con bajos costos.
- Aumento de la flexibilidad interna, facilitando el paso de los trabajadores por diversos puestos y funciones.

- Limitación de las negociaciones colectivas solamente al nivel de las empresas o plantas.
- Aumentos de remuneraciones en función de los aumentos de productividad.

Las características generales del nuevo modelo de desarrollo, así como las políticas específicas respecto al mercado de trabajo, han generado diversas formas de exclusión social. Distinguiremos entre la exclusión del mercado de trabajo, cuyo principal indicador es la tasa de participación; la exclusión del empleo, cuyos principales indicadores son las tasas de desempleo y de empleo; y la exclusión de los empleos de buena calidad, cuyas principales características son el acceso al contrato de trabajo, a la seguridad social, a horarios y remuneraciones normales, y a la capacitación.

### **La exclusión del mercado de trabajo**

La no-participación involuntaria en actividades laborales remuneradas constituye la forma más radical de exclusión del mercado de trabajo. Puede ser menos angustiante en términos subjetivos que la carencia de empleo, pero refleja estructuras económico-sociales y culturales más difíciles de alterar. Suele estar vinculada a obstáculos económicos, sociales o institucionales que impiden la búsqueda de empleo.

La tasa de participación es un fenómeno complejo, que depende de variables demográficas (la fertilidad, la nupcialidad y la longevidad) así como de variables culturales y educacionales (la asignación social de funciones por género o las oportunidades de estudios secundarios y superiores).

La tasa de participación depende también de la coyuntura económica. Cuando existen oportunidades de empleos de buena calidad y bien remunerados, se produce el “efecto llamado”, y hay nuevas personas que tratan de integrarse al mercado del trabajo. Por el contrario, cuando la situación laboral es muy mala, se produce el “efecto rechazo”, ya que el mercado ahuyenta a los que buscan trabajo o un buen puesto de trabajo y no lo encuentran, situándose en la categoría de los desalentados.

Con todo, cuando aumenta el desempleo tiende a aumentar también la tasa de participación, sobre todo en los sectores de más bajos ingresos, ya que una fracción de las mujeres y de los jóvenes, la llamada “fuerza de trabajo secundaria”, sale en busca de empleo para reemplazar los ingresos familiares perdidos o disminuidos.

De manera que parece haber más presiones hacia el aumento de la tasa de participación –en las coyunturas favorables y desfavorables del mercado laboral– que hacia su disminución.

Existen en cambio otras dimensiones, estructurales, como el aumento de la escolaridad o la ampliación de los sistemas de pensiones, que tienden a disminuir la tasa de participación.

Es en el marco de este complejo fenómeno que vamos a analizar las cifras sobre la tasa de participación en los países del Mercosur y Chile publicadas recientemente por la CEPAL (ver CEPAL, 1999). En el período 1990-97, en casi todos los países de esta subregión aumentó la tasa media de participación, lo que constituye sin duda un indicador positivo de integración social. Hay que destacar el aumento de la tasa de participación femenina, especialmente en Chile.

Sin embargo, en este país las mujeres de hogares pobres siguen teniendo una tasa de actividad muy baja comparada con la observable en los países del Mercosur. Entre las mujeres del primer cuartil, la tasa de participación en Chile llegó en 1997 apenas a un 25%, frente a un 38% en Argentina, un 44% en Brasil y un 45% en Uruguay. De manera que, si se quiere identificar el fenómeno de exclusión social más profundo en esta materia, hay que referirse a la persistente falta de integración laboral de las mujeres chilenas pobres. En cambio, la tasa de participación de las mujeres del cuartil más rico era muy semejante en estos cuatro países.

Es necesario destacar también que el mayor aumento en la tasa de participación se dio en Argentina, donde se concentró en los sectores más pobres. Esto puede explicarse por el aumento de la tasa de desocupación y por el estancamiento de las remuneraciones reales. En Chile, en cambio, durante el mismo período la tasa de desocupación bajó y las remuneraciones medias crecieron en forma considerable; esto habría impulsado a las mujeres pobres a permanecer en su hogar, sin salir a buscar trabajo en el mercado.

Otro elemento interesante de comparar se refiere a los adolescentes de trece a diecisiete años que no estudian ni trabajan, y que experimentan por lo tanto una doble exclusión. Por un lado, los porcentajes sobre el total de esta categoría de edad permanecieron relativamente estables durante el período 1990-97, excepto en Paraguay, país en el que experimentaron una fuerte baja, asociada sin duda a la ampliación de la escolaridad. Es probable que una parte importante de estos adolescentes, que llegaban en 1997 a 13% en Argentina y 14% en Uruguay, sea de sexo femenino y corresponda a adolescentes que se dedican a labores domésticas. Se puede suponer que sustituyen en el hogar a sus madres que han salido a trabajar.

En el caso de las adolescentes mayores, de quince a diecinueve años, la proporción de las que sólo se dedican a quehaceres domésticos ha descendido poco, siendo en 1997 de 15% en Brasil y de 10% en Argentina (habiendo sido en 1990 de 18% y 13%, respectivamente).

Todo parece indicar que se trata de jóvenes que no tienen posibilidades de inserción adecuada en el mercado laboral. Como en el caso anterior, con su trabajo en el hogar favorecen la salida de sus madres, pero quedan excluidas (o se au-

toexcluyen) del mercado laboral. Por eso, este indicador es más relevante que la mera disminución de la tasa de participación (o de actividad). De hecho, el descenso de la tasa de participación de los adolescentes de quince a diecinueve años, que en Argentina se verifica desde comienzos de los '80, puede explicarse por una mayor participación de ellos en el sistema escolar.

### **La exclusión del empleo**

La exclusión social en el mercado de trabajo a través de la no-participación suele permanecer oculta; tiene poca visibilidad. Probablemente esto se debe a que el hecho de no ejercer ninguna actividad económica queriendo ejercerla es difícil de medir, ya que está ligado a factores subjetivos como valores y expectativas. En cambio, la exclusión del empleo es más visible y mensurable, porque supone la búsqueda explícita de una ocupación.

Pero el desempleo depende no solamente de la búsqueda de trabajo, sino también de la demanda. Esta se encuentra condicionada por las innovaciones tecnológicas y organizacionales, que se aceleran a medida que la mundialización avanza. Y en los países del capitalismo periférico, como son los del Mercosur y Chile, se tiende a incorporar tecnologías de los países centrales, intensivas en capital y poco intensivas en mano de obra.

Ahora bien, en el período 1990-97 el desempleo aumentó en toda la subregión, excepto en Chile. El caso más grave fue el de Argentina, donde la tasa de desocupación global más que se duplicó. Además, si bien en todos los países fueron más afectadas las mujeres y los más pobres, en Argentina se llegó al extremo, ya que el desempleo femenino abierto en el primer cuartil llegó a un 38%, cifra extraordinariamente elevada. Este país resulta paradigmático en términos de lo que se ha llamado "crecimiento sin empleo", característico del modelo de economías abiertas a la globalización, ya que el PIB por habitante se expandió en ese período en un 33,2%. El problema del desempleo no provino por lo tanto del estancamiento económico.

Incluso en el caso de Chile, país de buen desempeño ocupacional en términos generales, en 1997 el desempleo de las mujeres pobres era casi cuatro veces mayor que el desempleo global, lo que revela que las oportunidades laborales se distribuyeron en forma desigual, dejando a algunas categorías sociales muy excluidas.

Considerando el proceso a través del tiempo, mientras en Argentina la tasa de desocupación de las mujeres del quintil más rico se multiplicó casi por cinco veces entre 1990 y 1996, la tasa de desocupación de las mujeres más pobres no llegó a duplicarse. En cambio, en Chile la tasa de desocupación de las mujeres pobres bajó sólo levemente entre 1989 y 1997, mientras que en el quintil más rico se redujo a la mitad. Dicho en otros términos, la exclusión laboral de las mujeres

cobra diversos significados según los países: en Argentina se extendió con fuerza hacia los sectores de más altos ingresos; en Chile, en cambio, se expresó más bien como un cierre de las oportunidades para las mujeres pobres ya excluidas del empleo.

Ahora bien, desagregando por edad y nivel de ingresos, constatamos que los jóvenes que pertenecen a hogares pobres sufrieron un incremento de su ya alta exclusión social en materia de acceso al empleo. Los casos más dramáticos fueron los de Argentina y Uruguay, países en los cuales las mujeres pobres de entre quince y veinticuatro años tuvieron tasas de desempleo que llegaron a 55% y 45%, respectivamente.

En el caso de Brasil, el desempleo de esta categoría más que se duplicó, mientras que entre los hombres jóvenes pobres aumentó en forma moderada. En el caso de Uruguay se dio una baja del desempleo de los jóvenes pobres, mientras que aumentaba el desempleo femenino juvenil. Esta exclusión social diferenciada por sexo tiene sin duda efectos adicionales de tipo subjetivo, porque el sentimiento de exclusión social es mayor cuando no afecta (o afecta menos) a los pares, a los que tienen similares características de edad, formación y experiencia.

Por otro lado, fueron los jóvenes varones de ingresos altos de Argentina quienes experimentaron un mayor progreso relativo en términos de empleo, seguidos de los chilenos; ellos pudieron aprovechar las desiguales oportunidades ofrecidas por el crecimiento de la economía. En Brasil, en cambio, los jóvenes de ambos sexos pertenecientes a hogares de ingresos altos (y especialmente las mujeres) sufrieron un fuerte deterioro de sus posibilidades de acceso al empleo. No se han dado, por lo tanto, procesos totalmente homogéneos en los diferentes países de la subregión.

Tampoco ha sido homogéneo el proceso en lo que se refiere al trabajo de los adolescentes, que puede ser considerado como una forma de integración social inadecuada, ya que los niños y jóvenes de trece a diecisiete años deberían consagrarse a los estudios o a la formación profesional. Ahora bien, en los casos de Brasil y Paraguay, la tasa de ocupación de esta categoría de edad en el período 1990-96 se mantuvo muy elevada, cercana al 30%; en el caso de Argentina, en cambio, se produjo un descenso notable, de 13% a 7%, entre los años 1990 y 1997.

En síntesis, en el conjunto de los países del Mercosur y Chile se ha producido en la década de los '90 un fuerte aumento de la exclusión social a través del desempleo, que se puede explicar por las políticas de ajuste y sobre todo de apertura de las economías a los mercados internacionales. Sólo el caso de Chile fue contra la tendencia general, ya que la tasa de desempleo descendió notablemente en el período 1989-1997. Pero se debe tener en cuenta que en este país los procesos de ajuste y apertura se habían iniciado mucho antes, a fines de los '70 y a comienzos de los '80.

La desagregación por ingreso, por género y por edad permitió identificar mejor a las categorías sociales más afectadas por el desempleo, llegándose a situaciones extremas como la de Argentina, donde la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes de bajos ingresos se empinó a un 55% en 1997, cifra cuatro veces superior a la tasa de desempleo promedio del país. En términos más generales se puede sostener que las mujeres pobres fueron las principales víctimas del desempleo. El caso de Brasil es significativo al respecto porque, partiendo de una tasa relativamente baja, el desempleo femenino del primer cuartil casi se triplicó.

En lo que respecta a la desocupación por categorías de edad, se observa que los adolescentes y jóvenes han sufrido la exclusión, en general, en una proporción mayor que los adultos. Sin embargo, para un análisis más riguroso hay que considerar su inserción en el sistema escolar, de formación profesional o de educación superior. Esta inserción es un elemento determinante de la tasa de participación.

En el caso de Chile, por ejemplo, la matrícula total de las universidades aumentó en un 104% entre 1990 y 1997, lo que influyó en una menor tasa de actividad de los jóvenes; por lo tanto, los jóvenes desempleados de este país pertenecen cada vez más al segmento de los excluidos de la educación superior.

### **La exclusión de los empleos de buena calidad**

En esta sección nos adentraremos en un terreno difícil, en el cual no es viable establecer dicotomías tajantes entre inclusión o exclusión, como es posible intentarlo cuando se trata de la participación o no participación en la fuerza de trabajo, o del acceso o no acceso al empleo. En lo que respecta a la calidad de los empleos se puede hablar más bien de grados de exclusión social, en el entendido de que existe una especie de *continuum* entre la exclusión casi plena y la inclusión casi completa.

Además, dado que un empleo de buena calidad tiene características de diverso tipo, es muy probable que se encuentre una incongruencia o inconsistencia entre ellas, así como se dan normalmente distintas formas de inconsistencia de *status* en la vida de las personas en sociedad. En fin, existen *riesgos* de exclusión, que pueden no ocasionar un daño inmediato, pero disminuyen la calidad de los empleos.

En términos generales, un empleo de buena calidad se caracteriza por la estabilidad, por el acceso o no a los beneficios de la seguridad social, por condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, buen nivel de remuneración, posibilidades de capacitación y de progreso, reconocimiento social, etc. Que un puesto de trabajo reúna todas estas características –en una sociedad marcada por el *postfordismo*, globalizada, sujeta a bruscos cambios en los flujos internacionales, muy difíciles de regular por los Estados nacionales– resulta cada vez menos frecuente.

Lo anterior nos lleva a seleccionar algunos indicadores que den cuenta de la evolución de los empleos de baja calidad. Una primera aproximación puede encontrarse en la distinción, ya clásica, difundida por la OIT, entre empleo formal e informal. En este último sector se clasifica a los trabajadores por cuenta propia (excepto a los profesionales y técnicos); a los de microempresas (con menos de cinco o diez trabajadores, según la información disponible) y a los (las) del servicio doméstico.

Sólo existen datos comparables para el sector urbano en los países del Mercosur y Chile. En todos ellos, entre 1990 y 1997 aumentó la proporción del empleo informal, muy levemente en el caso de Uruguay (Montevideo), pero con mucha intensidad en los casos de Brasil y Paraguay. En el caso de Argentina se produjo un fuerte incremento del empleo en pequeñas empresas, subsector considerado como el que tiene una calidad del empleo menos mala dentro del sector informal. Esta tendencia se ha dado también en otros países de la subregión, como Brasil y Chile (OIT, 1998).

En lo que respecta al sector formal, el empleo en el sector público, que suele ser de buena calidad, bajó fuertemente en Argentina entre 1990 y 1997. Se verifica en este país en forma paradigmática el efecto sobre el empleo del nuevo rol que asume el Estado.

En el caso de Chile, en cambio, donde el empleo público se había reducido ya desde la década de los '70, se produjo un leve aumento en el período 1990-97. Se trata de una contracorriente, anti-neoliberal, de freno e incluso de inversión en la tendencia al descenso de los empleos que dependen de los recursos fiscales. Se podría sostener que la tendencia a constituir un "Estado mínimo" está iniciando su retirada, dados los requerimientos de buena administración y buenos servicios que forman parte del nuevo papel del Estado.

Resulta interesante también destacar que en Argentina, a diferencia de lo que ha sucedido en Brasil, el fuerte incremento de la informalidad no ha implicado un crecimiento relevante del trabajo en el servicio doméstico. Influyen sin duda en esto ciertas pautas culturales y prácticas sociales que dificultan la expansión del empleo doméstico como "refugio", frente a la disminución del empleo formal.

Por otra parte, en todos los países de la subregión existe una proporción elevada de empleos que la CEPAL califica de "baja productividad". En ellos se ocupan más las mujeres que los hombres. Sin embargo, analizando su evolución durante el período 1990-97, tanto en Argentina como en Chile la calidad del empleo femenino ha mejorado más que la del masculino, ya que ha disminuido más la proporción de mujeres que se desempeñan en labores de baja productividad. Esto muestra que, junto a un proceso de mayor incorporación de las mujeres al mercado del trabajo, se está experimentando un mayor avance relativo de ellas con respecto a los hombres en cuanto al acceso a empleos de buena calidad (CEPAL, 1999).

Conviene examinar además otro indicador que muestra el avance relativo de las mujeres en cuanto a la calidad del empleo: los ingresos laborales. Si bien en los países del Mercosur y Chile los ingresos femeninos siguen siendo muy inferiores a los masculinos (en aproximadamente un 35%), las distancias se han acortado. El mejoramiento relativo de los ingresos femeninos puede explicarse por los buenos niveles de instrucción que han logrado las mujeres, superando en algunos casos los de los hombres. También puede estar interviniendo, aunque se trata de un proceso lento, una mutación cultural que tiende a superar las discriminaciones laborales en contra del sexo femenino.

Sin embargo, más allá de estos aspectos positivos, el análisis de cada uno de los países de la subregión muestra que la precarización del empleo se ha acentuado, incluso en los casos de un fuerte crecimiento económico. Los empleos de calidad, que solían llamarse “típicos”, tienden a ser cada vez más escasos. El hecho de que se multipliquen los puestos de trabajo dependientes sin contrato, sin acceso a la seguridad social y a otros beneficios, es un hecho relativamente nuevo en las empresas medianas y grandes. La precariedad, que en otros tiempos se circunscribía a las microempresas, hoy tiende a propagarse también hacia las empresas de mayor tamaño.

Por otra parte, las jornadas de trabajo que se podrían considerar “normales” son cada vez menos frecuentes, ya que han aumentado las jornadas muy breves, que implican a menudo subempleo, y las muy prolongadas, que corresponden a otra forma de empleo de mala calidad. Incluso en un país como Argentina, que experimentó un fuerte crecimiento económico en el período considerado, en lugar de producirse un aumento de los puestos de trabajo con jornadas normales se ha acentuado la polarización hacia las jornadas muy breves o muy extendidas.

La precarización del empleo ha sido mayor en los quintiles más pobres, siendo a la vez una de las causas de la pobreza. Para estos sectores es difícil acceder a empleos de buena calidad, porque la educación general a la cual acceden ha perdido relevancia como herramienta para superar las barreras de entrada a este mercado de trabajo. Sólo con una formación especializada o superior, y bien adaptada a las necesidades, es posible acceder a este tipo de empleos.

En el análisis de los datos por países nos encontramos con algunas sorpresas, como el hecho de que a veces el proceso de precarización está afectando más a los trabajadores maduros que a los jóvenes; o que la precarización está avanzando en la industria manufacturera, donde se encontraban tradicionalmente los empleos más formales y de mejor calidad.

Sin embargo, en este cuadro bastante negativo se puede destacar que la situación laboral de las mujeres, si bien sigue siendo inferior a la de los hombres, ha tendido a mejorar en términos relativos. Pero en los estratos de ingresos más bajos la exclusión de las mujeres con respecto a los empleos de buena calidad sigue siendo muy aguda.

En síntesis, en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo, marcado por la internacionalización de la economía y por la constitución de un nuevo rol del Estado (menos dedicado a la producción de bienes y servicios; más regulador y más centrado en las políticas sociales), se han producido diversas formas de exclusión social en los países del Mercosur y Chile: de acceso al mercado de trabajo, de acceso al empleo y de acceso a los empleos de buena calidad. No se trata ya, como en los años '60, de marginales rurales que no han sido integrados al mundo urbano moderno, sino de nuevos excluidos por los procesos de modernización más recientes.

### **Aspectos institucionales de la exclusión en el mercado de trabajo**

Tal como lo señalamos anteriormente, la exclusión social es un proceso multidimensional. Puede producirse a partir de la estructura económica y de las políticas económicas, pero puede provenir también de las instituciones jurídicas y sociales, que interactúan con las dimensiones estructurales.

Nos referiremos a algunos aspectos de la exclusión social en el trabajo que han aparecido como especialmente relevantes en algunos países de la subregión: la inspección del trabajo; la capacitación profesional; los seguros de empleo y los programas de empleo; las organizaciones de los trabajadores y las negociaciones colectivas.

La inspección del trabajo es muy importante desde la perspectiva de la exclusión social ya que de su buen diseño y funcionamiento depende que ciertas categorías o grupos de trabajadores queden incluidos o no en el cumplimiento efectivo de las normas laborales.

En el caso de Argentina se ha incrementado la participación de las provincias, pero la inspección sigue teniendo muchas debilidades, originadas sobre todo por la estrechez del presupuesto: escaso número de inspectores; bajo nivel de instrucción; ausencia o limitación de viáticos. Así, en 1997 sólo se inspeccionó el 15,4% de los empleadores, lo que correspondió apenas al 3,8% de los trabajadores. Por otra parte, es importante destacar que en 1996 se creó la figura de los "Controladores laborales", designados por las organizaciones sindicales y autorizados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Ellos se desempeñan como auxiliares de la inspección para detectar trabajadores que no hayan sido registrados por sus empleadores. Se trata ciertamente de un dispositivo institucional valioso para superar la exclusión; pero hasta el momento no se dispone de informaciones respecto a su eficacia.

En el caso de Chile se puede destacar que, en el contexto del retorno a la democracia, entre 1989 y 1997 el personal de la Dirección del Trabajo, que se encarga de las tareas de inspección, aumentó en un 45,2%. Los trabajadores beneficiados con fiscalizaciones aumentaron en un 154% en ese período, especial-

mente en las empresas medianas y pequeñas, que suelen tener las peores condiciones laborales, lo que constituye un indicador positivo de integración social.

El caso de Uruguay ha sido interesante sobre todo en términos de ampliación de la normativa. Por un lado, se creó en 1996 la figura del “Delegado de obra en seguridad e higiene” para empresas de la construcción. Por otro lado, se creó el “Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, cuyas principales funciones son: coordinar iniciativas; promover el desarrollo legislativo sobre prevención de riesgos laborales y mejora de las condiciones de trabajo; proponer reglamentaciones tendientes a impedir la fabricación o importación de tecnologías sucias, contaminantes o inseguras; estudiar las propuestas de los empresarios y de los trabajadores para proponer soluciones consensuales. Estos avances normativos son relevantes porque permiten la participación de los actores sociales, y en particular de los trabajadores, en la superación de las malas condiciones de trabajo, que afectan sobre todo a los más pobres.

En lo que respecta a las instituciones de seguridad social y salud, los diversos estudios detectaron una tasa de cobertura muy baja y decreciente. En el caso de los nuevos sistemas de pensiones basados total o parcialmente en la capitalización individual que se establecieron en Chile, Argentina y Uruguay, se esperaba que permitieran ampliar la cobertura, pero esto no se ha logrado; la proporción de los cotizantes con respecto a los afiliados alcanza apenas a un 50%. Además, cuanto más bajos son los ingresos de los trabajadores, mayor es la proporción de los excluidos de los sistemas de pensiones o de beneficios decentes.

Por otra parte, el sistema de cálculo de las pensiones en los sistemas de capitalización individual resulta inequitativo y relativamente excluyente para las mujeres y para los más pobres. Para las mujeres porque además de recibir remuneraciones inferiores a las de los hombres y tener más interrupciones en la vida laboral, lo que responde a factores socioculturales, su esperanza de “sobrevida” a la edad del retiro es mayor, lo que determina pensiones más bajas. Para los más pobres, porque tienen una supervida menor y por lo tanto aprovechan por menor tiempo los beneficios. De manera que las mujeres pobres son las más excluidas por el nuevo sistema de pensiones.

También en el caso del acceso a la salud se han producido procesos de exclusión relativa. En el caso de Chile se han desarrollado instituciones privadas de salud previsual (ISAPRES), que en general prestan servicios de mejor calidad que el sistema público y que tienden a excluir sobre todo a los pobres, a las personas de edad avanzada y a las mujeres. Por supuesto que las mujeres ancianas pobres quedan totalmente excluidas. En el caso de Uruguay, a pesar del progreso económico experimentado en el período 1991-96, disminuyó la cobertura de las Mutuales, porque ciertos grupos de trabajadores no pudieron mantener el pago de cuotas debido a sus bajos salarios, debiendo autoexcluirse de este servicio de salud más personalizado. Así, pues, la exclusión de las remuneraciones decentes gene-

ra también la exclusión del acceso a los buenos servicios de salud. Las diferentes dimensiones de la exclusión social, por lo tanto, interactúan y se potencian.

En lo que respecta a los programas de capacitación profesional en la subregión, a menudo enfrentan problemas para convertirse en mecanismos eficaces de inclusión de los más excluidos del mercado laboral ya que, como se les exige eficacia, tienden a seleccionar a los candidatos que poseen un mejor nivel de educación general.

En el caso de Brasil, el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR) permitió capacitar en 1996 a un 5% de la población ocupada, cifra relevante pero muy inferior al 20% que se pretende alcanzar. Del total, un 29% pertenecía a grupos vulnerables del mercado de trabajo (desempleados, personas con riesgo de perder el empleo, jóvenes, discapacitados) y un 45% a beneficiarios del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER). De manera que, desde el punto de vista de la focalización, el PLANFOR aparece como un instrumento útil para superar la exclusión social.

El estudio sobre Chile revela, según la Encuesta CASEN, que aproximadamente un 18% de los trabajadores dependientes había recibido capacitación en 1996. Sin embargo, en el quintil más pobre la cifra era de un 5,5%, mientras que en el quintil más rico se llegaba a un 34,6%. Los cursos se concentraron mucho en los trabajadores con contrato y beneficiaron proporcionalmente más a los adultos que a los jóvenes. En lo que se refiere al Programa de Empresas, que reciben una “franquicia tributaria”, la capacitación tuvo un extraordinario desarrollo en el período 1990-97: el número de trabajadores beneficiados se duplicó en términos porcentuales, subiendo de 4,4% a 9,0% con relación a la población ocupada. Con todo, la mayor parte de los capacitados han sido trabajadores de empresas grandes o medianas. Esto se debe a la dificultad que tienen las pequeñas empresas para prefinanciar el costo de los cursos.

La nueva ley del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), promulgada a fines de 1997, determinó nuevas condiciones para favorecer a las pequeñas empresas. Además estableció normas que permiten utilizar la franquicia tributaria para cursos previos y posteriores al contrato. Estas medidas favorecen, sin duda, la inclusión de los más necesitados y vulnerables.

En cuanto a los seguros de desempleo y los programas para la creación de empleo, podemos destacar los casos de Argentina, Brasil y Chile. En Argentina el seguro de desempleo cubrió en 1997 a un 4,8% de los desocupados, con una fuerte disminución respecto al año anterior. No puede ser caracterizado como de una institucionalidad exitosa. Frente a esa cobertura tan escasa, es normal que otros miembros del grupo familiar recurran a la estrategia del pluriempleo, o a la prolongación de su jornada laboral cuando ello es posible.

En el caso de Brasil, se creó en 1990 el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) destinado a financiar el seguro de desempleo, el pago del abono salarial y

los programas de desarrollo económico. Su gestión está a cargo de un Consejo tripartito y paritario, descentralizado a nivel de los Estados y Municipios, con participación de los representantes del Gobierno, de los empresarios y de los trabajadores. La existencia de este Consejo constituye de por sí una forma de inclusión social de los trabajadores.

Entre los gastos del FAT, el principal ítem es el pago del seguro de desempleo (72% en 1997), que benefició a un 6% de la PEA. La tasa de desempleo en Brasil alcanzaba en esa fecha al 7,3%, de manera que esta institución aparece como muy significativa para aliviar la exclusión social de los desempleados, facilitándoles la búsqueda de un nuevo empleo.

La proporción de los recursos del FAT destinados a los programas de generación de empleo y renta (PROGER) ha sido menor. Además, luego de duplicarse entre 1989 y 1991, los recursos han tendido a disminuir, sobre todo en regiones muy pobres, como el Norte y el Nordeste. Esto puede deberse a la mayor dificultad de poner en marcha estos programas en regiones más atrasadas, lo que contribuye a que se profundice la exclusión social relativa.

En el caso de Chile, en la institucionalidad laboral no existe un subsidio de cesantía. En la actualidad (octubre de 1999) está en trámite en el Parlamento un proyecto de ley sobre Seguro de Desempleo, pero el debate se ha prolongado durante varios años y no existe suficiente consenso entre los actores sociales y políticos respecto a la fórmula propuesta.

Por otra parte, se han desarrollado numerosos programas de apoyo técnico y crediticio para las micro y pequeñas empresas; sin embargo, a diferencia de lo planteado en Brasil, han sido destinados al fortalecimiento de las empresas ya existentes. Se puede suponer que han contribuido a la creación y consolidación de empleos, pero no existen datos al respecto.

En términos generales se puede sostener que en los países de la subregión la institucionalidad destinada a proteger a los desempleados y a generar empleos es débil y no ha contribuido significativamente a superar la exclusión social.

Por último, la institucionalidad laboral relativa a las organizaciones sindicales ha sido crecientemente afectada por la fragmentación del mundo del trabajo. El caso de Chile ha sido paradigmático al respecto. Por un lado, la tasa de sindicalización con respecto a la fuerza de trabajo asalariada bajó de 22,4% a 17,7% entre 1991 y 1996. Por otro lado, el tamaño promedio de los sindicatos bajó de setenta y un afiliados a cuarenta y nueve en las mismas fechas.

Como las negociaciones colectivas se realizan al nivel de empresa o planta, son conducidas en general por organizaciones sindicales muy débiles. Además, en el período señalado disminuyó el número de trabajadores cubiertos por las negociaciones colectivas, llegando en 1996 a sólo un 6,3% de la fuerza de trabajo

asalariada. De manera que en el país económicamente más exitoso de la subregión, la exclusión de los trabajadores con respecto a las organizaciones sindicales y a la negociación colectiva se agudizó.

Sin embargo, en varios países del Mercosur y Chile se han fortalecido las organizaciones de los trabajadores que dependen de los recursos del Estado, como el magisterio y los funcionarios de la administración pública. En ellas es más fácil avanzar hacia la integración social, ya que cuentan con una mayor identidad colectiva y se enfrentan a un empleador único, claramente identificable.

En síntesis, en los países de la subregión se han producido diversos procesos de exclusión/inclusión de tipo institucional en el mercado de trabajo. Estos procesos han estado asociados a los efectos de la globalización y a los nuevos roles que ha sumido el Estado. El fortalecimiento y desarrollo de las instituciones laborales aparece como un requisito indispensable para avanzar hacia una mayor equidad y cohesión social.

## **Conclusión**

La perspectiva teórica y metodológica de la exclusión social, sin ser plenamente novedosa, nos ha permitido lanzar nuevas luces sobre los fenómenos de la pobreza y de la desigualdad social. Los procesos de exclusión en el trabajo, en sus diferentes formas, constituyen a la vez expresiones y causas de la pobreza y de la desigualdad social.

Es posible incluso que existan excluidos no-pobres, pero ellos están destinados a sufrir un proceso de empobrecimiento y marginación. En cambio, los pobres no excluidos pueden hallarse en un camino de superación de la pobreza y de las inequidades.

En suma, la perspectiva de la exclusión social aplicada especialmente al mercado del trabajo proporciona pistas para determinar cómo se reproducen la pobreza y la desigualdad. Proporciona pistas también para diseñar políticas sociales que permitan superar la exclusión social en los países del Mercosur y Chile.

## **Bibliografía**

Barros Silva, P. L. 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Brasil* (Santiago: OIT).

Buxedas, M.; R. Aguirre y A. Espino 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay* (Santiago: OIT).

CEPAL 1999 *Panorama social 1998* (Santiago: CEPAL).

Galeano, L. 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Paraguay* (Santiago: OIT).

Neffa, J. L. et al 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Argentina* (Santiago: OIT).

OIT 1998 *Panorama Laboral* (Lima: OIT).

Wormald, G. y J. Ruiz-Tagle 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Chile* (Santiago: OIT).

---

## *Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur*

✉ José Carlos Rodríguez\*

**L**os problemas del Paraguay en el Mercosur tienen antecedentes, circunstancias y consecuencias que bien merecen ser tema análisis y podrían contribuir para una reflexión más general. Siendo el país más integrado y con el más acelerado proceso de integración –medido en los términos clásicos de flujos económicos intrarregionales– también es el país que más rechaza al Mercosur, y el que ha sido visto como el más problemático. Siendo un caso límite, en esos límites se presentan con claridad algunos problemas profundos del proyecto de integración y en particular de la integración de los países más pequeños.

Si el país no ha sido estudiado en este proceso integrativo es por diferentes motivos: fuera de Paraguay por no constituir esta nación un “objeto” de estudio interesante, dado su poco peso demográfico, económico o cultural; y dentro del propio país, por la poca capacidad instalada de producción científica. Pero también hay otras razones de fondo, que comprometen a toda la colectividad paraguaya y que podríamos designar provisoriamente como un clima general de perplejidad que dificulta la participación del país en el emprendimiento supranacional: Paraguay vive hoy el cambio de régimen político nacional junto al cambio de “régimen político internacional”, con la crisis económica más larga de los últimos años y la crisis social más profunda de su historia contemporánea.

El trabajo buscará esbozar algunos condicionantes de esta visión pesimista del Mercosur en Paraguay, y mencionar algunos problemas reales que se están dando en dicho país y que importan al Mercosur.

---

\* Investigador del Centro de Documentación y Estudio y Profesor en la UNA-Asunción.

## **Visión de vencidos, rechazos al Mercosur**

Paraguay se está integrando con Mercosur a los países de la triple alianza de 1865-70. La historia no es tanto lo pasado como aquello que no pasó, sino que perdura, a través de sus huellas y memoria. Habiendo grandes continuidades y rupturas históricas del Paraguay en el sistema de relaciones internacionales regionales, la conciencia en la que fue educada la población paraguaya es la del duelo por la guerra perdida en el siglo XIX, que se recuerda como un genocidio inaceptable e irreparable.

Contrasta esta memoria con la realidad: las más importantes ciudades del Paraguay son ciudades de frontera, incluso su capital; el país más volcado a la región es Paraguay; la ciudad con más población paraguaya es Buenos Aires y no Asunción, capital del Paraguay. La población argentina del sur de la región oriental del Paraguay es mayoritariamente descendiente de paraguayos. Entonces, la mencionada conciencia histórica no determina la vida cotidiana de un país de “frontera” íntimamente vinculado a sus vecinos, pero sí coloca obstáculos mentales para pensar el ámbito internacional regional en términos de largo plazo y de solidaridades más amplias.

Pero los vínculos carnales de Paraguay con su vecindario no han desarmado esa “visión del vencido” que atormenta o al menos oscurece la memoria colectiva, alentando su endocentrismo. Endocentrismo que por otro lado ha sido alentado durante los años del poder militar que gobernó al país o influye decisivamente entre 1936 y 1989.

El tratado del Mercosur tuvo como interlocutores a los gobiernos de Rodríguez y de Wasmosy, cuya posición era liberal y cercana al mundo de las empresas. La *oposición política* “argañista”, *del propio partido colorado* a estos gobiernos colorados, ha hecho críticas a la integración del Paraguay al Mercado Común. El propio Luis María Argaña se oponía al tratado. Estos rechazos al Mercosur en estos sectores políticos tienen su raíz cultural en el nacionalismo xenófobo de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, que gobierna al Paraguay desde 1946.

Pero el nacionalismo dentro de un país pequeño y altamente dependiente como el Paraguay no tiene las mismas consecuencias que en un país con mayor soberanía. De hecho ha generado pocas políticas de Estado, y en su lugar cumplía otras funciones, como la de estimular la identidad política y fortalecer vínculos asociativos. Ello se cumplía sobre todo en tiempos de la dictadura político-militar (1954-1989), cuando se elaboró un esquema institucional que fusionó Fuerzas Armadas, partido de Estado y gobierno de la autocracia. Este nacionalismo impregnaba, sin embargo, el discurso de los colorados en contra de los “no colorados” y “malos paraguayos”.

Y en los hechos, apenas el “argañismo” llegó al poder, después del asesinato de su líder, en 1999, la propuesta anti-Mercosur fue abandonada: el oficialismo

no la volvió a defender. Esto nos autoriza a pensar que aquel discurso contra el Mercosur constituía más que nada un argumento de índole polémica, de uso electoralista, tendiente a alentar y beneficiarse de los miedos y la cultura de su propia clientela partidaria arcaica, y no una propuesta de gestión estatal.

Los principales actores del Mercosur, los empresarios, no rechazan al Mercosur en masa. Pero es poco numeroso el empresariado que ve en él oportunidades y las está aprovechando, incluyendo a los granjeros o pequeños agroindustriales de las colonias rurales. El bajo apoyo al Mercosur se debe al bajo peso económico y político de sus beneficiados. La industria aporta históricamente del 15% al 16% de la producción doméstica, cuya mayor parte es artesanal. La tendencia después de 1990 es al estancamiento del sector e incluso a su pérdida de peso relativo en la generación del Producto Interno Bruto Nacional.

El rechazo de los movimientos obreros y campesinos al Mercosur es más generalizado. Aparte de la influencia del sindicalismo mundial –hay hostilidad sindical contra el NAFTA en el norte–, los sindicatos y movimientos campesinos se sienten incapaces de ser actores en el ámbito internacional; ahí actúan multinacionales y Estados donde no se reconocen.

Careciendo de políticas de Estado que los beneficien, los protejan o tiendan a compensar sus desventajas, y viviendo un tiempo de crisis económica y social, los movimientos campesinos ven en el Mercosur competencia, no aumento del mercado; los obreros ven en el Mercosur desempleo y no la creación de nuevos puestos de trabajo, gracias a la ampliación del aparato productivo.

Pero en Paraguay los movimientos populares no tienen capacidad de incidencia política. No disponen de partidos socialistas o de izquierda, la ciudadanía está enmarcada en la disciplina y la cultura de los partidos tradicionales conservadores y populistas, que tienen afiliado al 71% de la población. Entonces, la máxima incidencia que el movimiento social puede alcanzar se limita al ámbito corporativo, y en alguna manera a la opinión pública.

A diferencia de otros países integrantes, en Paraguay el Mercosur tampoco es materia de estudio, de discusión o de interés entre los intelectuales. Ello se explica por la debilidad de las instituciones académicas, de la cancillería nacional, de la planificación estatal. Hay poca capacidad de previsión y de especialización en los estudios que tocan al Paraguay en el plano internacional. El país sigue siendo de “tierra adentro”, cerrado al mundo o incapaz de una visión del mundo más amplia, con enorme dificultad de desempeño en el ámbito internacional. El síndrome de rechazo al Mercosur en un país que ya está jugando su destino económico dentro de este proceso, más que proponer alternativas o expresar decisiones concretas, constituye un obstáculo para pensar el nuevo escenario y elaborar estrategias convenientes.

Claro que el problema no es únicamente de mentalidad. El problema consiste también en que en los intercambios económicos mismos no ha encontrado

oportunidades aprovechables para una masa crítica de actores que lo defiendan, y por parte del Estado, en la dificultad de reformular un proyecto de país dentro de unas nuevas reglas de juego internacional, regional y mundial.

### **El régimen internacional regional**

Para el Paraguay independiente, el sistema regional desde el siglo XIX ha sido primero de una neta hegemonía argentina, luego de balance, y finalmente de predominio brasileño. Con el Mercosur se inaugura otro escenario completamente diferente, que es visto más como amenaza que como oportunidad, y en el mejor de los casos como mal menor con relación a peores opciones. Si resultara un mal negocio, quedar fuera es visto como algo aun peor: el retorno al aislamiento y a la clausura.

La hegemonía argentina tuvo raíces coloniales –Paraguay se independizó de Argentina más que de España–, constituyó el resultado obligatorio de la gran vitalidad económica de la nación rioplatense durante el fin de siglo XIX e inicios del XX, y fue también condicionado por la geografía y por la guerra. Como evidencia de esa hegemonía, la constitución paraguaya de 1870 fue casi literalmente copiada de la Argentina: toda la legislación argentina fue adoptada en Paraguay a fines del siglo XIX. Tanto el comercio como los libros de lectura de los niños o el gusto de la burguesía urbana paraguaya eran argentinos, porteños o al menos aporteños.

La influencia “angloargentina” estuvo fuertemente condicionada geopolíticamente por el hecho de que Buenos Aires se había reservado el derecho de autorizar o prohibir el tráfico naviero por el Río Paraná, procedente del Paraguay, dentro de territorio argentino, “cerrando” o “abriendo” según dictaban los intereses en juego la única o al menos la principal salida al exterior del Paraguay. La otra vía de salida, por ferrocarril, también empalmaba la red de ferrocarriles paraguaya con la del gran vecino. Esta mediterraneidad no sólo geográfica sino también geopolítica se prolongó hasta los ‘60, y fue más severa antes de que se desarrollara la aviación comercial.

Con la proyección del Brasil en la cuenca del Plata se inicia una competencia con Argentina. El hecho más importante para el Paraguay consistió en que Brasil le autorizara otra salida al mar, vía carretera, a través del Puente de la Amistad, sobre el Río Paraná –hacia el este– y un puerto libre, el de Paranaguá. Sólo después de disponer Paraguay de esta otra salida, la diplomacia argentina reconoció la libre navegabilidad del río Paraná, con lo cual el fantasma de la mediterraneidad paraguaya e incluso su “claustrofobia” quedaron aminoradas.

En estas circunstancias, la política de Estado paraguaya durante mediados del siglo XX fue “pendular” entre los dos vecinos más fuertes. Así, con la construc-

ción de la presa de Itaipú el vecino más pequeño convenció a la Argentina para que construyera Yacyretá: el Puente de la Amistad entre Ciudad del Este y Foz de Yguazú obtuvo su mellizo en el puente que une Encarnación y Posadas. Uruguay también había sido un Estado “tapón”, como Paraguay; un “algodón entre los dos cristales”, o rivales. Pero su acceso al mar hizo una gran diferencia: la República Oriental no fue un Estado bloqueado; pudo desarrollar, junto a la política regional, una política mundial y un comercio libre.

El Mercosur tiene como antecedente inmediato un Acuerdo Argentino Brasileño, al cual pide entrar Uruguay y se integra al final Paraguay. La Cancillería paraguaya nunca ha formulado una nueva estrategia política internacional regional para adecuarse a la nueva circunstancia.

Eso puede verse con claridad en una anécdota: cuando la cancillería paraguaya hizo consultas internas sobre su incorporación al Mercosur en 1990 con empresarios, fue para explicar su necesidad política, y con promesas de evitar los peores males económicos que esta integración conllevaría. Y desde entonces, los partidarios del Mercosur defienden que todavía peor es no entrar en el Mercado Libre del Sur y quedar afuera, de alguna manera en contra de todos los países del Plata –básicamente Brasil y Argentina– con quienes existe una intensa y creciente asociación y dependencia (Masi, 1998: 3).

Con el Mercosur termina la histórica rivalidad entre Argentina y Paraguay sobre cuyo supuesto se había diseñado todo el juego diplomático paraguayo consistente en apelar a Brasil contra alguna amenaza sentida desde Argentina y viceversa. La pérdida de política regional coincide con el derrumbe de la guerra fría, y por tanto de esa otra bipolaridad más remota entre los aliados de los Estados Unidos y los de la Unión Soviética. Las dos líneas estratégicas globales de la política pendular regional y la adhesión incondicional a los EE.UU. perdieron vigencia. El régimen mundial ha cambiado y los sistemas regionales también, y en esta nueva situación Paraguay no ha encontrado su lugar ni definido intereses nacionales.

## **Institucionalidad nacional y gestión económica**

Hay condiciones internas de los Estados cuya gestión dificulta la prosecución del Mercosur. Paraguay aparece acá como el “Estado problema” con déficit de legalidad, de estabilidad política, y de capacidad de autosugestión. Un país como Uruguay con una ciudadanía consolidada, con un sistema político definido, presenta quizás el polo opuesto.

Pero también es cierto que cada uno de los países aporta su problematidad. El fantasma del descontrol financiero argentino y su decisión de la convertibilidad automática atan a ese país a una dolarización que le impide tener una política monetaria compatible con la región, salvo que la región entera renuncie a su soberanía.

nía financiera igual que Argentina, cosa que difícilmente será aceptable por parte de Brasil, que tiene mayores ambiciones, y que sería catastrófica para el Paraguay, ya que lo privaría de competitividad internacional. Otro caso “problema” fue la devaluación de Brasil de 1999, la cual produjo un verdadero dumping comercial que dañó seriamente los intercambios comerciales con el resto del Mercosur.

Menos influyente sobre los demás, Paraguay tiene además problemas distintos. No existen desequilibrios macroeconómicos. No existe un Estado sobredimensionado. Su economía no se basa en proteccionismos que haya que desmantelar; al contrario, sus aranceles externos eran muy inferiores a los que implantó el Mercosur. Problemas del Paraguay son la carencia de legitimidad democrática y de gestión del desarrollo, la falta de una cultura ciudadana, el estancamiento económico y la desagregación social.

La reforma del Estado en Paraguay consiste fundamentalmente en la creación de un mayor nivel de institucionalidad estatal burocrática, y tropieza con otros déficits, como el de una clase política indisciplinada hacia la prosecución de un buen gobierno, la formación de una colectividad profesional intelectual con bajo peso, la carencia de un empresariado moderno, los pocos recursos para financiamiento del desarrollo y la falta de mecanismos de compensación para la crisis social. Esta última no es una crisis de obsolescencia de una economía moderna obsoleta protegida, sino de la creación de ciudades y de una economía moderna, asociada a la necesidad de reconversión de un esquema de triangulación comercial integrado a la región pero profundamente asociado con la ilegalidad.

La institucionalidad del Mercosur, básicamente la supresión arancelaria, puede crear un entorno para resolver algunos problemas. Pero la reacción económica del Paraguay a este entorno ha sido limitada, y las cifras de crecimiento todavía son muy pequeñas. De ninguna manera compensan la regresión industrial y el colapso de la economía campesina parcelaria.

La débil institucionalidad del Paraguay tiene como efecto carencias en la formulación de lineamientos políticos, de mantener iniciativas, e incluso de gobernabilidad que permitirían definir intereses nacionales, formular propuestas, negociar intereses y realizar aportes en el ámbito internacional. La inestabilidad interna ha requerido reacción e intervenciones de parte los países de Mercosur que han sido positivas para la estabilización de la democracia. Todos estos problemas disminuyen el grado de su autodeterminación nacional para ser un actor en la escena internacional, y siguen pendientes las cuestiones de fondo económico-sociales sobre las que se asienta la crisis política: la carencia de recursos para la inversión interna que permitan reemprender su desarrollo y atender a sus necesidades sociales.

Algunos de estos problemas son peculiares del Paraguay, y otros son comunes a los países pequeños y a las regiones más desfavorecidas dentro de los países mayores: son problemas reales y permanentes a los que deberá hacer frente el Mercosur.

## **Ventajas y desventajas comparativas**

El Paraguay no conoció desequilibrios macroeconómicos como los demás países de la región, en particular Argentina y Brasil. Tampoco conoció ritmos ni niveles de crecimiento semejantes. La economía de Paraguay no se diferencia sólo en tamaño y nivel de desarrollo de la de los demás miembros del Mercosur; también se distingue en el marco institucional, las tradiciones y las opciones.

En Paraguay tampoco se realizó un intento de “sustitución de importaciones”. Entre los años ‘50 y ‘80 fue implementado, con algunos períodos exitosos, un modelo de desarrollo hacia afuera, basado en la exportación agraria, agrícola, ganadera y forestal, que los demás países ya querían superar. Este desarrollo hacia afuera fue apoyado en otros mecanismos de acumulación económica: primero en la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, y luego en la intermediación comercial regional, comercio fronterizo que tenía un pesado componente de ilegalidad.

A partir de los años ‘80 se agotó este modelo, y desde entonces el país no ha vuelto a crecer<sup>1</sup>: el crecimiento demográfico tiene cifras de incremento iguales a las de la economía. Este estancamiento es concomitante con la crisis de la economía parcelaria campesina, que todavía constituye la mitad de la población del Paraguay. Un dato muy elocuente lo constituye la crisis del algodón. La producción algodonera, principal rubro comercial campesino, cayó en los últimos años de 750 mil toneladas en 1990 a 140 mil toneladas en 1996.

Con el objetivo de mantener el equilibrio de las finanzas públicas, aumentar su capacidad de pago externo y mantener la capacidad de reexportación comercial de sector de triangulación, el gobierno ha sacrificado la inversión, y mantiene un dólar subvalorado, conteniendo la devaluación cambiaria y no así la inflación interna –que sin ser una inflación galopante es mucho mayor que la externa. Esto condiciona precios desfavorables para la exportación tradicional, incluso la de origen campesino.

En las condiciones actuales, la protegida triangulación comercial paraguaya cuyo origen es la extra-zona y cuyo destino son los grandes mercados de la intra-zona mercosureña, está comprometida con la evolución del Mercado Común. La disminución de los altos aranceles argentinos y brasileños y la elevación de los aranceles de importación paraguayos le quitan ventajas. El establecimiento de un arancel común para todos los países del Mercosur desalienta el negocio legal de la triangulación. Es posible que esa triangulación hoy sólo mantenga rentabilidad a través de la evasión fiscal dentro del Paraguay.

La muy pequeña industria local –básicamente artesanal– es perjudicada por la mayor competencia regional y tiene dificultad para aprovechar el incremento de capacidad de negociación fuera de la zona apoyándose en el Mercosur. Muy pocos son los sectores económicos que han logrado beneficiarse con la integración

regional dentro y fuera de la región. Analizando los resultados del Mercosur en la evolución de los flujos económicos de exportaciones, importaciones e incorporación de capitales, pueden seguirse de cerca esas “desventajas comparativas”.

En 1991 las exportaciones de Paraguay al Mercosur eran el 36%; para 1996 eran el 63% del total. Paraguay ha incrementado enormemente su comercio en la región, pero eso consiste fundamentalmente en el traslado de su exportación e importación desde el resto del mundo a la zona. No hubo ni un crecimiento del comercio, ni se ha revertido el superávit comercial, sino al contrario. Entre las fechas mencionadas descendieron las exportaciones al resto del mundo extra-zona en cerca de -20%. Y mientras las importaciones dentro de la región crecían a una razón anual del 28%, las importaciones desde el resto del mundo se incrementaron en un 9% anual. El déficit comercial, entre tanto, pasó de -158 millones a -888 millones de dólares (Masi, 1998; 1995; Borda y Masi, 1997).

Las remesas de capital desde los países del Mercado Común han aumentado entre el principio y el fin de la década del '90, pero en proporción a la inversión externa total no han crecido. Y los montos totales han sido incapaces de movilizar un crecimiento considerable (pasaron de 36 a 78 millones de dólares entre 1991 y 1996) y se dirigieron hacia la producción de bienes no transables, y por ende no exportables. Pudo constatarse el crecimiento de exportaciones no tradicionales hacia el Mercosur en productos domi-sanitarios (insecticidas, desodorantes), productos gráficos, plásticos, de industria farmacéutica, metalmecánicos y cemento, e incluso algún atisbo de exportación a la extra-zona en caña paraguaya, marroquinería y productos de tocador. Pero la incorporación del Paraguay al Mercosur, en el balance, no ha traído prosperidad ni cambio en las tasas de crecimiento económico.

Siempre puede especularse acerca de cómo hubiera sido el desempeño de la economía doméstica paraguaya sin el Mercado Común, y puede afirmarse que los problemas hubieran ocurrido también sin la conformación del Mercado. Pero lo cierto es que la formación del mismo, en el corto plazo, creó un entorno económico cuyas ventajas no han sido aprovechadas en mayor medida que los inconvenientes que se presentaron.

### **La región supranacional para los países pequeños**

El Mercosur ha conducido a estos pequeños países a disminuir su comercio con el mundo internacional extrarregional, sin compensaciones. Puede decirse que en cierto sentido, Brasil y Argentina se integran al mundo mientras que Uruguay y Paraguay se integran al “Mercosur”, preferentemente a los países más grandes. El entorno Mercosur constituye un gran proyecto, con realizaciones muy concretas y más puntuales. Como proyecto, el Mercado Común está pendiente;

en cambio, como programa de liberalización comercial regional está en marcha. El proceso de integración está pautado por objetivos estratégicos de Brasil, que es el país miembro que tiene una mejor definición de objetivos de largo plazo, a escala mundial, y con peso para asociar a los demás: el aumento de la capacidad competitiva regional, para acceder al mercado mundial con una producción de alto valor agregado y tecnología. Argentina puede seguir a Brasil en esta política, ya que por sí misma tiene dificultades crónicas para modernizarse en pos de exportar manufacturas (Ginesta: 1999: 113 y ss).

Es verdad que estos son los únicos objetivos económicos estratégicos que pueden perseguirse con éxito económico a largo plazo y como estrategia global. Los estudios de Cepal señalan desde el '90 la necesidad de esta política de "sustitución de exportaciones" como la única válida, que ha sido realmente eficaz en aquellos países que han tenido éxito económico mientras América Latina descendía en su posición económica mundial (1990). Pero el problema para Uruguay y Paraguay –que carecen de políticas compensatorias y mejores oportunidades– es que pueden involucrarse en un proceso de sustituir su dependencia, sus relaciones de asimetría, pasando de la situación de compradores de manufacturas del primer mundo, a cambio de materias primas, a compradores de manufacturas dentro la región, manteniendo su situación de proveedores de materias primas.

La pérdida de los países pequeños del acceso a mercados lejanos –aunque más no sea como importadores de tecnología de punta– se podría compensar con la ganancia que implica el acceso a un mercado regional no protegido. En cambio, la ganancia de los países grandes en proveer acceso hacia sus mercados internos a los más pequeños tiene una lógica más política que económica: el establecimiento de un área de influencia, signo claro de liderazgo, particularmente de cara a otros bloques económicos mundiales. El Mercosur supone para el Paraguay un incremento del proteccionismo de su mercado interno –elevación de los aranceles para los bienes exportados desde el resto del mundo– perdiendo las ventajas que tenía, propias de una economía abierta. No ha conseguido una capacidad real para aprovechar las nuevas condiciones, proteccionismo común frente al resto del mundo con liberación intrarregional para aumentar su producción, ya que no consiguió diversificar su economía ni incrementar su capacidad exportadora.

### **Descentralización y subregiones fronterizas**

Las oportunidades y dificultades del Mercosur para los países pequeños van de la mano con el proceso de descentralización de los países mayores. Ni Uruguay ni Paraguay tienen peso específico en el ámbito de bloques nacionales frente a los otros dos países tomados como totalidad, pero sí pueden adquirir peso con relación a espacios o regiones subnacionales de los países grandes. Por ejemplo, Uruguay y/o Paraguay tienen peso histórico y económico en provincias argenti-

nas como Misiones, Corrientes o Formosa, y este peso abre la posibilidad de rivalidades entre Montevideo o Asunción, por una parte, con relación al centralismo de Buenos Aires, San Pablo o Brasilia, por otra.

El centralismo brasileño, y mucho más el argentino, han implicado opciones políticas históricas que constituyen un punto de partida *subnacional* que dificulta la concreción del Mercosur en el caso de los países más pequeños. Las reglas prevalecientes o la tradición del pasado habían consistido en una combinación de *asistencialismo* realizado por los polos hegemónico subnacionales, tanto frente a las pequeñas naciones vecinas como frente a las regiones más pobres de su interior y, por otro, el establecimiento de vínculos de *competencia* económica y política asimétricos que no han favorecido el desarrollo económico ni de sus propias regiones periféricas ni de los pequeños países vecinos.

Este status de “pariente pobre” afecta tanto a los países pequeños como a los Estados o provincias pobres de Argentina y Brasil. La misma modalidad de vínculo de Argentina y Brasil con su “interior” ha sido la política exterior aplicada a sus pequeños países vecinos, que constituyeron en el pasado desafíos y “provincias rebeldes”. De ahí que Brasil, un país más federal y mucho más descentralizado, sea un país más integrable. De ahí también que el desarrollo de tribunales para la solución de las controversias sea tan importante para los países pequeños.

Y es en este escenario económico subnacional donde se juegan ventajas o desventajas de Mercosur para los países pequeños. Ello supone concretar entornos subnacionales transfronterizos, esto es, asociaciones entre espacios económicos de *peso similar* con intereses concertados, para crear subzonas de desarrollo económico no-nacionales o suprafronterizas, más que las supranacionales.

La manera en que la CEE encaró la asimetría entre países ha consistido en asociar primero a países muy pequeños para luego integrarlos. Ese no es un proyecto posible entre Uruguay, Bolivia y Paraguay, que no constituyen un espacio contiguo geográficamente ni asociado históricamente, como el formado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El caso de las redes de ciudades que propone Barcelona en la CEE es un ejemplo de cómo una red suprafronteriza no tiene siempre como protagonistas a los Estados o a la unión de Estados, sino a unidades subnacionales.

Los espacios económicos asociables son espacios reales, con tradiciones y flujos económicos e históricos comunes, como el caso de Foz de Yguazú-Iguazú-Ciudad del Este, cuyos intereses son comunes y cuya unidad suprafronteriza es evidente. No todos ni todo en estos espacios tienen ese carácter transgresor e ilegal que se verifica en la zona de “Tres fronteras”.

Se trata muchas veces de espacios económicos, donde parte de la competitividad de las partes estuvo dada por el proteccionismo recibido de sus Estados. Resulta inconveniente, por ejemplo, para el servicio prestado a los turistas de las

Cataratas del Iguazú, que las trayectorias deban hacerse con circuitos excluyentes, sea desde Argentina o desde el Brasil.

Los juegos suprafronterizos han tenido desde el inicio del Mercosur dos tipos de dificultades en Paraguay. En su dinámica se juega gran parte de las ventajas de los países pequeños y de las regiones periféricas de los países grandes, dentro del gran paraguas que se denomina Mercosur. Por un lado son desalentados por el polo hegemónico de una de las naciones para evitar pactos regionales; por el otro lado, son resistidos por una de las contrapartes subnacionales, que busca apoyo del propio polo hegemónico para competir con ventaja contra la otra. Para que puedan crearse estos espacios económicos transfronterizos debe replantearse el tipo de *vínculo económico interno de los países grandes*, y el de los países grandes con los pequeños. El Mercosur no cuestiona por tanto sólo un vínculo asimétrico internacional, sino también los vínculos de asimetría nacionales.

## **Bibliografía**

Borda, Dionisio y Masi, Fernando 1997 *Situación Económica del Paraguay en el Mercosur. Informe a la Agencia de Cooperación Japonesa JICA* (Asunción).

CEPAL 1990 *Transformación productiva con equidad. Las tareas prioritarias en América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago).

Ginesta, Jacques 1999 *El Mercosur y su contexto regional e internacional* (Porto Alegre: Editora da Universidade) 113 y ss.

Masi, Fernando 1995 “Paraguay y el Mercosur: posibilidades en un mercado ampliado”, en *Propuestas Democráticas* (Asunción) Julio-Septiembre.

Masi, Fernando 1998 *Paraguay y el Mercosur ¿Apertura sin ganancias?* (Asunción: Cadep) Agosto, 3.

## **Nota**

1 La tasa promedio per capita desde 1982 hasta el 2000 es cero.

---

## *El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica<sup>1</sup>*

◀ Lincoln Bizzozero\*

### **Introducción**

**L**a primera reunión del Consejo de Cooperación Unión Europea-Mercosur que dio comienzo a las negociaciones entre ambos bloques sobre el futuro Acuerdo de Asociación Interregional, realizada en Bruselas el 24 de noviembre de 1999, inició una nueva etapa en la aproximación “diagonal” de los dos procesos y actualizó algunos interrogantes de relevancia sobre los contenidos posibles de este espacio interregional en gestación. Este trabajo tiene como objetivo plantear las posibilidades y perspectivas que podrían derivarse de una asociación entre ambos bloques, así como los contenidos posibles que podría tener ese espacio interregional.

Los interrogantes que puedan plantearse son relevantes desde el momento en que las negociaciones iniciadas tratan sobre la primera asociación interregional en el sistema internacional, lo cual configuraría una dimensión diferente de articulaciones en términos de políticas regionales, culturales y educativas; nuevos desafíos de gobierno regional y legitimación ciudadana, de geo-gestión, de estructuras geo-comunitarias, de modalidades de desarrollo sustentable, de definición y contenidos de los canales de comunicación y cooperación y además de orientación del rol a cumplir en el sistema internacional. Por otra parte, la posibilidad de que pueda configurarse un espacio diferenciado interregional pautaría las posibilidades de articulación de espacios regionales diversos y diferenciados en la nueva configuración del sistema internacional.

---

\* Coordinador del Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; seleccionado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República para la Dedicación Total; Investigador Nacional (CONICYT- Ministerio de Educación y Cultura).

Desde el punto de vista de la Unión Europea, la asociación con el Mercosur posibilitaría aproximarse a la región de mayor desarrollo de América del Sur, que por otra parte es la que cuenta con superior presencia europea en flujos comerciales, culturales, y educativos; definiría un canal diferenciado de cooperación entre actores de la sociedad civil de ambos bloques en esta *societarización* del sistema internacional<sup>2</sup>; y permitiría contar con un socio responsable capaz de colaborar en la gestión de la mundialización y en la administración de estructuras globales de gobierno. Desde la perspectiva del Mercosur la asociación con la Unión Europea permitiría desbloquear el tema agrícola que cuenta en la agenda negativa entre ambas regiones, asentaría al bloque frente a las diferentes instancias internacionales, y posibilitaría otorgar mayor flexibilidad y diversidad al espacio atlántico occidental.

Las posibilidades de una asociación estratégica para ambos bloques se plantean en un nuevo contexto signado por el papel que las regiones puedan desarrollar en la mundialización. En la lógica de relación de ambos bloques, la firma del Acuerdo Marco Interregional en 1995, y la decisión de otorgar continuidad a las negociaciones en la reciente Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe que se desarrolló en Río de Janeiro, pautan los instrumentos y el camino recorrido.

Los interrogantes planteados frente a esta negociación para concretar un espacio interregional se refieren tanto a los condicionantes que dificultan las negociaciones, como a los posibles contenidos de ese espacio. Uno de los interrogantes que surge cuando se plasman las ventajas que ambos bloques tendrían en una asociación estratégica tiene relación con los impedimentos para llevarlo a cabo. Otro interrogante atañe a la especificidad que un espacio “diagonal” podría tener frente al “multilateral” y al “continental”, tanto desde el nivel comercial como desde el político-regional estratégico. En estos dos interrogantes es posible agrupar las diferentes opciones, perspectivas y temas que pueden derivarse de acuerdo a las respuestas tentativas. Los condicionantes que se plantean para el primer interrogante se remiten a la posición de ambos bloques en el sistema internacional, las prioridades temáticas, y la insuficiente consolidación de las asociaciones diversas entre actores de la sociedad civil de ambas regiones. Por otra parte, estos condicionantes inciden en el camino y los contenidos que se definan para el espacio interregional, acotando las posibilidades de un espacio diferenciado en términos de modelos de desarrollo.

Las hipótesis que se manejan se remiten a dos planos diferentes pero ligados con el eje del “regionalismo abierto” en las negociaciones multilaterales. Desde el plano temporal y temático (que hace a los tiempos y contenido temático de las negociaciones), se plantea que los términos de las relaciones entre las dos asociaciones regionales no se alejarán de los parámetros y tiempos planteados en las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio y en materia de integración continental. Desde el plano funcional (referido a la marcha y

evolución de los acuerdos), la resolución insuficiente de los otros escenarios, o bien el desarrollo en los niveles y contenidos del espacio interregional, pueden derivar en definiciones específicas y una profundización de las relaciones entre ambas asociaciones, sobre todo por el hecho de que se han instrumentado otras instancias de cooperación regional con participación de diferentes actores de la sociedad civil que desbordan el ámbito intergubernamental. Esta posibilidad potencial señalaría la definición de un espacio específico con contenidos que otorgarían tanto los negociadores como los actores de la sociedad civil.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera: se comenzará planteando los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional, desde la perspectiva tanto europea como mercosuriana, a los efectos de enfatizar el supuesto estratégico de la aproximación. En segundo lugar se expondrán los condicionantes que proyectan dificultades y diferencias entre ambos bloques en algunos niveles de construcción de la mundialización<sup>3</sup>. Finalmente se comentarán algunas conclusiones sobre la posibilidad de concreción de un “espacio diagonal” Unión Europea-Mercosur, sus posibles contenidos frente a otros espacios en construcción de los nuevos regionalismos y una posible dilución de los diferentes espacios regionales.

Estas dos hipótesis se entroncan con las tres secciones que se desarrollan en este trabajo. Las consideraciones estratégicas que manejaron ambos bloques llevan a descartar una decisión basada solamente en una aproximación o en una convergencia multilateral, aun cuando no puede excluirse la posibilidad de que un resultado final sea la aproximación a o convergencia en un espacio atlántico. Ello no desmerece el hecho de que la opción de un Acuerdo Marco por parte de ambos bloques haya sido estratégica y no solamente comercial.

Es justamente el anclaje en temas comerciales, que son por otra parte una prioridad para los países del Mercosur, lo que muestra un estancamiento en la posibilidad de avanzar y plantea los mayores problemas concretos, tanto en el mandato a otorgar a la Comisión Europea por parte del Consejo para poder continuar negociando con el Mercosur, como en la misma continuidad de las relaciones, según quedó patentado en los momentos previos a la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe.

Finalmente, la resolución del mandato a la Comisión por parte del Consejo Europeo posibilitó desbloquear la continuidad de las relaciones entre ambos bloques y por lo tanto se llega a definir la fecha de la primera reunión del Consejo de Cooperación para implementar el Acuerdo Marco Interregional. De esta forma se vuelven a plantear en las negociaciones los objetivos políticos y económicos del Acuerdo Marco Interregional, que tienen una perspectiva estratégica. En ese sentido, el Acuerdo Marco enfatiza como objetivo del convenio la preparación de las condiciones para crear una Asociación Interregional (art. 2 del AMI), cuyos instrumentos se encuentran en el ámbito comercial, económico, de cooperación y del diálogo político, el cual se instituye para acompañar y consolidar el acerca-

miento entre ambos bloques (arts. 2 y 3, y la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político). El acercamiento y la cooperación que se implementan a través del Acuerdo Marco se fundamentan de acuerdo al artículo 1 en “el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos”, lo cual constituye un elemento esencial del Acuerdo y puede ser motivo de ruptura material en caso de violación por una de las partes (art. 35).

Los objetivos del Acuerdo y el énfasis con el cual se marcan, plantean como interrogante inmediato el de los instrumentos para llevarlos a cabo. Es en este plano que ubicamos las dificultades en la implementación del Acuerdo, a pesar de que los antecedentes en la firma del AMI muestren el énfasis estratégico de ambos bloques. Es a los antecedentes y los condicionantes que dificultan el avance de las negociaciones y a su vez otorgan un determinado contenido al espacio interregional, que se consagrarán las siguientes secciones.

### **Los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional**

En esta sección, en la que se analizan los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional, se visualiza que la definición del mismo se fue dando paso a paso y que las consideraciones políticas y estratégicas definieron un instrumento determinado, cuya justificación y objetivos sobrepasan el plano estrictamente comercial. De esta forma, aun cuando el Acuerdo Marco Interregional no entró en vigencia sino en 1998, y la Comisión tuvo el mandato de negociación por parte del Consejo poco antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en junio de 1999, las bases del mismo permiten otorgar continuidad a las relaciones en función de los objetivos planteados.

Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur para definir un marco negociador entre ambas agrupaciones regionales se iniciaron a partir de una propuesta del Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, quien planteó la posibilidad de conformar una zona de libre comercio entre ambas subregiones en una reunión de Cancilleres del Mercosur y la Unión Europea que se desarrolló en San Pablo en abril de 1994. La propuesta de Manuel Marín fue retomada por los Cancilleres de ambas regiones e inició un diálogo institucional entre los dos bloques que se explicitó en las declaraciones de las Cumbres de las dos regiones (Cumbres de la Unión Europea de Corfú y Essen, y Cumbres Mercosur de Buenos Aires y Ouro Preto antes de llegar a la Declaración Conjunta de Bruselas entre Cancilleres de ambas regiones a fines de 1994 y al debate comunitario sobre la propuesta concreta a realizar).

La base de estas negociaciones y aproximación fueron desde su inicio estratégicas para ambos bloques, aun cuando los énfasis fueran diferentes. Para el

Mercosur, la opción por el regionalismo abierto derivó en la necesidad de negociar en diferentes frentes y en la búsqueda de una inserción competitiva. En esa búsqueda, las definiciones de política y prioridades temáticas y regionales pasaron en primer lugar por los socios económicos principales del bloque mercosuriano (Estados Unidos y Comunidad Europea) y por las proximidades geográficas (América del Sur, continente). Desde el punto de vista regional, la definición de objetivos expuestos en el Tratado de Asunción y la lógica integracionista llevó a definir prioridades de cooperación con la Comunidad Europea, que se plasmaron en un convenio de cooperación en 1992<sup>4</sup>.

Para el Mercosur, el inicio de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo con la Comunidad Europea se planteó estratégicamente en tres niveles: en el nivel político-estratégico por la posibilidad de tener un socio en el ámbito internacional y multilateral frente a los distintos cambios que se estaban procesando en el sistema internacional; en el nivel económico-social por la factibilidad de contar con un interlocutor con objetivos convergentes en materia de desarrollo sostenible y en la definición de pautas y mecanismos para la inserción competitiva en el sistema internacional; y en el nivel comercial específico, para desbloquear el “nudo agrícola” y otras restricciones planteadas en el intercambio con Europa<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, las dificultades para concretar un acuerdo con el Mercosur tenían un sesgo específico, y por otra parte derivaban de la complejidad y las dificultades del interlocutor. En ese sentido, hay que ubicar al Mercosur en el momento de las negociaciones previas al Acuerdo Marco Interregional, en una etapa de transición de acuerdo al Tratado de Asunción y por ende sin estructura orgánica definitiva y sin personalidad jurídica de derecho internacional, con negociaciones difíciles en relación al Arancel Externo Común y el pasaje a la Unión Aduanera y con una incertidumbre (lógica desde el exterior) sobre las definiciones que se tomarían.

En lo que concierne a las relaciones externas de la Unión Europea, ya desde el Tratado de Maastricht la creación de la Unión Europea con tres pilares, entre los cuales se definió la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), planteó las dificultades de una mayor complejidad de la toma de decisiones en lo que concierne a las relaciones externas. Además, las perspectivas de la ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental mostraban que las prioridades geográficas y políticas ponían un paréntesis en negociaciones y definiciones en otros escenarios, entre los cuales debía contarse a los países de América Latina.

Por otra parte, junto con la mayor complejidad en la toma de decisiones (que en su faz externa incluyó el pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común al lado de la ampliación, la política de desarrollo, la representación en las organizaciones internacionales y regionales y las relaciones bilaterales con distintas regiones del mundo), el cariz específico que debían tomar las relaciones externas con América Latina

y las prioridades a adoptar fueron objeto de distintas posiciones al interior de la Comisión, antes de formular las propuestas correspondientes al Consejo. Dos acontecimientos diferentes contribuyeron a delinear las opciones de la Comisión en sus relaciones con América Latina: la incorporación de México al proceso de integración en América del Norte, y el inicio de negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Miami en 1994.

Desde la perspectiva europea esas iniciativas reafirmaban el renovado vigor del regionalismo abierto en el continente, pero al mismo tiempo planteaban la necesidad de definir políticas e instrumentos concretos. En otros términos, a la Unión Europea se le planteó en primer término el qué hacer y qué respuesta plantear en términos espaciales frente a las iniciativas que se estaban gestando en el ámbito interamericano. La respuesta europea podía remitirse al espacio interamericano, lo que significaba un reconocimiento de facto de las iniciativas planteadas y trabajar hacia una *perspectiva espacial conjunta de las Américas*, o enfocar solamente una *opción Sur de las Américas*, o finalmente continuar con la perspectiva de un *espacio latinoamericano*.

En definitiva, la opción europea podía bosquejar una respuesta paralela y convergente a la de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, una respuesta más concreta tomando las distintas regiones de las Américas, o bien tomar las distintas subregiones de América Latina por una parte y continuar el diálogo y las relaciones atlánticas con Estados Unidos por otra parte. La respuesta a esta configuración espacial no es un tema menor, ya que condiciona los instrumentos y las lógicas de aproximación en las relaciones externas.

La respuesta a este primer interrogante por parte de la Unión Europea se contempla en el documento de la Comisión Europea "Unión Europea/América Latina: actualidad y perspectivas de reforzamiento del partenariado 1996-2000" que fue aprobado por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En ese documento se reafirma la estrategia de la Comisión en las relaciones externas con el conjunto de América Latina, basada en un diálogo con los diferentes grupos de integración regionales con vistas a dos objetivos: contribuir al establecimiento de una alianza estratégica en los temas en que existen posiciones convergentes, para mejorar el poder de negociación en el escenario internacional y para la promoción de modelos de desarrollo sostenibles que garanticen la inserción positiva de los distintos actores en el proceso de mundialización.

La segunda cuestión para la Unión Europea tenía relación con el paso inmediato a dar y las prioridades de acción. Es aquí que también se plantearon como opciones inmediatas el iniciar negociaciones con México, o bien concretar la idea avanzada, y retomada por diferentes instancias europeas y mercosurianas, de un acuerdo con el Mercosur. La opción por el Mercosur fue producto de varias circunstancias que en definitiva llevaron a la conclusión del Acuerdo Marco Interregional: la crisis de México, las definiciones en el Mercosur en materia del Aran-

cel Externo Común, y la aprobación del Protocolo de Ouro Preto con la adopción de la estructura orgánica y de toma de decisiones<sup>6</sup>.

Finalmente, la definición del instrumento adoptado da cuenta de la especificidad en la aproximación entre ambos bloques regionales, ya que se plantea como objetivo la conformación de una Asociación Interregional y se instituye un “Diálogo Político” con carácter regular entre las partes que acompaña y consolida el acercamiento entre la Unión Europea y el Mercosur<sup>7</sup>.

Los antecedentes en la definición del Acuerdo Marco Interregional muestran que la concreción del mismo estuvo condicionada por distintos factores, pero que las decisiones correspondieron a prioridades que fueron definiendo un camino específico entre ambos bloques. En otras palabras, si bien para el Mercosur las relaciones con la Comunidad Europea eran parte de sus prioridades, en el nivel político y económico, pero sobre todo en el ámbito de la cooperación y transferencia de know how de integración, el instrumento concreto surgió a raíz de una propuesta del Comisario Europeo, Manuel Marín, y no se concretó hasta tanto no se aprobó y ratificó el Protocolo de Ouro Preto. Desde el lado de Europa, la definición del Acuerdo Marco Interregional se planteó en un conjunto de opciones de política, tanto en materia regional como de instrumentos específicos. En ese sentido, el Consejo aprobó los lineamientos de política estratégica definidos por la Comisión y la propuesta de un Acuerdo Marco Interregional con el Mercosur, con el mantenimiento de un diálogo político que refuerza los objetivos del Acuerdo.

Los objetivos, contenidos y justificación del Acuerdo Marco Interregional constituyen un punto de partida a los efectos de la profundización de las relaciones entre ambas regiones. Esta perspectiva está condicionada en el ámbito multilateral por la Ronda del Milenio, y en ambos escenarios regionales por la ampliación en Europa, y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en el Mercosur. Estos condicionantes en el marco temporal y en las agendas temáticas no determinan las perspectivas de las relaciones entre ambas regiones, tanto por los objetivos del Acuerdo Marco Interregional como por otras iniciativas bi-regionales. Sin embargo, al tomar en cuenta los diferentes condicionantes que dificultan la aproximación entre ambos bloques, pasan a tomar mayor relevancia los tiempos y perspectivas de ampliación inmediatas para ambos bloques.

### **Dificultades y niveles en la construcción del espacio euro-mercosuriano**

El punto anterior planteó los antecedentes del Acuerdo Marco Interregional Mercosur-Unión Europea y la evolución del mismo, signado por las dificultades institucionales y sectoriales y las prioridades y tiempos diferenciados. Estas diferencias que pautaron las negociaciones y derivaron finalmente en la posibilidad de continuarlas, deben ser enmarcadas para su comprensión en un marco conceptual que dé cuenta de esta transición del sistema internacional y que pueda ubicar

a los bloques en tanto regiones en los nuevos regionalismos. En ese sentido, se identifican tres niveles de respuesta de los Estados (y de las asociaciones regionales) a los nuevos requerimientos del sistema internacional: uno proveniente de las lógicas de definición de la seguridad estratégica; el segundo referido a las respuestas frente a la globalización; y el tercero atinente a la construcción de las asociaciones de actores. Estos tres niveles de respuesta enfatizan la importancia que tuvo, desde la perspectiva del Mercosur, el mandato negociador otorgado a la Comisión a los efectos de la realización de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe, pero también señalan que la aproximación –estratégica o funcional y por sectores– pasará a depender en lo inmediato de lo que suceda en las negociaciones comerciales.

Al tomar en cuenta el conjunto de prioridades definidas por parte de ambos bloques en las interacciones, surgen diferencias en el orden de las mismas. Así, desde la perspectiva del Mercosur, la escalera de prioridades se plantea a partir del desbloqueo del tema comercial y específicamente el agrícola con vistas a fortalecer los mercados ampliados regionales. El segundo nivel de prioridad para el Mercosur pasa por la continuidad en la construcción de diferentes canales de asociación entre empresarios con vistas a inversiones estratégicas propulsoras de desarrollos regionales articulados. En tercer orden, la asociación estratégica con la Unión Europea importa en términos de la transición del sistema internacional, y sobre todo del impulso de lógicas cooperativas en ámbitos internacionales y multilaterales.

Finalmente, en un cuarto nivel se remite a la cooperación existente en distintos canales entre diversos actores políticos y sociales y diferentes asociaciones civiles, que otorgan una lógica democrática y plural de valores y especificidades culturales.

Desde la perspectiva europea, las diferencias existentes en la toma de decisión dificultaron las posibilidades de una interacción positiva. De todas formas, la posibilidad de concretar las bases de la negociación para una asociación interregional resultaba relevante para el Mercosur y para la Unión Europea por varios ejes de referencia. En primer lugar, en lo que concierne a la posibilidad de contribuir al establecimiento de una alianza estratégica fundada sobre la identidad de temas en que existen posiciones convergentes, lo cual posibilitaría las negociaciones concertadas en el escenario internacional sobre temas específicos (paz y seguridad, derechos humanos). En segundo término, la asociación interregional contribuiría a la promoción de diferentes modelos de desarrollo sostenible que apoyaría la posibilidad de gestar un pluralismo de regiones con una inserción competitiva en el sistema internacional. Finalmente, el diálogo entre las dos asociaciones permitiría integrar las instancias representativas de las sociedades civiles y con ello marcar la diferencia con otros procesos y regímenes<sup>8</sup>.

Las diferencias en la escala de prioridades por una parte y en los énfasis de las agendas de ambos procesos por la otra, posibilitan que las lógicas imperantes

---

renueven los condicionantes estructurales a pesar de las redes y flujos existentes entre ambos bloques. Por otra parte, la insuficiente maduración de los actores sociales y políticos frente a los cambios provocados por la mundialización deriva en que los principales portavoces de esta negociación sigan siendo casi exclusivamente los Estados.

A pesar de que existe una disposición básica para avanzar en la dirección de una asociación estratégica “diagonal” entre la Unión Europea y el Mercosur, diversos temas que repercuten en sectores y actores diferentes condicionan la perspectiva de que se avance en la misma. De esta forma, otras prioridades asumidas por los dos bloques, o bien los énfasis marcados por algunos Estados, podrían obstruir o retardar la aproximación estratégica entre las dos regiones.

Estos tres niveles abren la complejidad del sistema internacional en esta transición de siglo y milenio. Por una parte la seguridad estratégica sigue siendo un principio clave en las relaciones internacionales, y por ello la percepción que se tenga de la misma, las definiciones de política, y los principios de acción adoptados, pautan las posibilidades y dificultades de una interacción. Por otra parte, las respuestas frente a las necesidades de inserción competitiva planteadas por la globalización marcan las posibles tensiones y dificultades en la cooperación entre diferentes Estados y asociaciones regionales, frente a las diferentes negociaciones internacionales y de cara a la Ronda del Milenio. Finalmente, el tercer nivel se remite a las lógicas de construcción de los actores de las sociedades civiles de los distintos procesos subregionales y regionales, las cuales pueden incidir en una perspectiva gradual y acumulativa en los otros dos niveles.

En esos tres niveles, para Europa Occidental resulta fundamental tener un socio estratégico en el sistema internacional, y para ello resultan relevantes determinados principios vinculados a los derechos humanos, el estado de derecho, el funcionamiento democrático, el pluralismo de la sociedad civil, y el modelo de sociedad. Como esos principios se entroncan con las prioridades y definiciones en las políticas de cooperación, culturales y educativas, los actores de la sociedad civil pasan a ser un concepto operativo relevante. Sin embargo, los cambios que se procesaron en los noventa también condicionaron el sentido y los contenidos de la cooperación y las lógicas de funcionamiento de los actores de la sociedad civil. En definitiva, las lógicas cooperativas pasaron a depender más de los propios actores, que a su vez están asimilando los efectos de este nuevo escenario internacional.

Como este tercer nivel se encuentra supeditado a las nuevas lógicas que elaboran las sociedades para la aproximación y cooperación trans-frontera y trans-comunitaria, los efectos que la misma pueda tener en la aproximación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur (y en general América Latina) son limitados. Al respecto, resulta significativo que la aproximación entre el Foro Consultivo Económico y Social y el Comité Económico y Social, si bien resulta rele-

vante de por sí, no ha derivado en lógicas de interacción con efectos horizontales y verticales en términos de la aproximación Unión Europea–Mercosur<sup>9</sup>. Es por ello que, si bien pueden resaltarse los logros del primer Foro Empresarial y de otros avances entre diferentes actores de la sociedad civil, los mismos dan cuenta de los inicios de una aproximación en este nuevo escenario<sup>10</sup>.

En el nivel político-estratégico, el conflicto en los Balcanes planteó los límites a una posible aproximación que contribuyera a definir una Organización de las Naciones Unidas más eficaz para atender los nuevos desafíos del sistema internacional. En ese sentido, tanto Europa como América Latina tienen interés en fortalecer el ámbito multilateral en el ámbito del respeto a los propósitos y principios de la Carta y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>11</sup>.

Las posiciones y énfasis frente al conflicto en los Balcanes mostraron los límites en el acercamiento estratégico entre ambas partes. Por parte de Europa, la justificación de la acción colectiva se ubicó en los derechos humanos. En particular, la Declaración del Consejo Europeo sobre Kosovo es ilustrativa del acuerdo político europeo sobre la necesidad de encontrar una solución pacífica al conflicto para evitar una catástrofe humanitaria. La intervención se justifica en la medida en que se infringen disposiciones de las Naciones Unidas, en particular la resolución 1199 del Consejo de Seguridad, y para evitar una catástrofe humanitaria.

Por parte de América Latina, el énfasis se situó en salvaguardar los principios de integridad territorial de los Estados, el respeto de los derechos humanos, y la égida del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el único órgano internacional capacitado para mantener la paz y la seguridad internacionales. En ese sentido se expresó el Grupo de Río, en un comunicado elaborado con motivo de la reunión que realizara en México el 25 de marzo de 1999. El comunicado señala la preocupación por el inicio de los ataques aéreos en contra de objetivos militares serbios por parte de la OTAN, y enfatiza su discrepancia con el uso de la fuerza sin observar la Carta de Naciones Unidas en sus artículos 53 y 54 (no utilización de medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad).

Por otra parte, las diferencias políticas entre las regiones, y en particular entre la Unión Europea y los países del Mercosur, también se manifestaron con motivo de la detención y pedido de extradición de Pinochet por parte de la justicia española. En el momento en que la detención se realizó, surgieron diferentes tensiones y posiciones entre los países europeos y los países del Cono Sur. En particular, ello manifestó diferentes aproximaciones y énfasis sobre las transiciones políticas, los derechos humanos, y algunos principios de derecho internacional. Más allá de las diferentes interpretaciones, los derechos humanos y los contenidos de convivencia de una comunidad política volvieron a estar en el origen de las diferencias entre ambas regiones, cuestionando el sentido estratégico de una asociación. Una de las expresiones políticas de las diferencias existentes en este

nivel se planteó recientemente en la Cumbre Iberoamericana realizada en Cuba, donde no participaron los mandatarios de Chile y Argentina, como una señal de respuesta y cooperación solidaria.

Al manifestarse poca sinergia en el nivel político–estratégico y dificultades en la definición de contenidos en el nivel de la cooperación y en la aproximación entre los actores, el nivel de la instrumentación de la globalización pasó a manifestar una mayor sensibilidad y ocupó el centro de la escena con motivo de la primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe, con la consiguiente cumbre paralela Unión Europea-Mercosur. En definitiva, si la Unión Europea no hubiera definido el mandato para que la Comisión pudiera negociar con el Mercosur las condiciones para establecer una asociación interregional, todos los niveles de interacción entre ambas regiones se hubieran visto afectados, y las perspectivas estratégicas de incidir conjuntamente en el sistema internacional hubieran sido mínimas.

El mandato fue definido por el Consejo de Asuntos Generales en la reunión de Luxemburgo el 21 de junio, pocos días antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe. Si bien representó un compromiso entre las diferentes posiciones europeas, el mandato plantea etapas, prioridades temáticas y plazos definidos. Resulta relevante el hecho de que se comenzará discutiendo temas como barreras sanitarias y fitosanitarias al comercio y cupos de importación, para pasar a una segunda etapa en el 2001, donde podría comenzar a negociarse en materia de aranceles, aun cuando recién al final de esa etapa se implemente el acuerdo sobre los mismos.

El comunicado conjunto que se emitió al final de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur, Chile y la Unión Europea, da cuenta de que los acuerdos conseguidos se remiten a los objetivos políticos y económicos (fomento del diálogo político para ampliar la cooperación en la solución de cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo y crear condiciones que favorezcan el establecimiento de una asociación interregional, teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos y servicios de acuerdo a la OMC), y al inicio de las negociaciones en noviembre de este año por parte del Consejo de Cooperación previsto en el Acuerdo Marco Interregional Mercosur-Unión Europea y del Consejo Conjunto establecido en el Acuerdo Marco Interregional Chile-Unión Europea.

El hecho de que se haya acordado ese comunicado conjunto deja las puertas abiertas a los distintos niveles de la globalización para elaborar los mismos. De todas formas, queda claro que el nivel político–estratégico resulta especialmente sensible para poder articular posiciones y acciones vinculadas a la definición de la arquitectura de la paz y seguridad internacionales.

En lo que concierne al nivel de la cooperación y de la aproximación de los actores de ambas regiones, el mismo continúa con el camino abierto para la ela-

boración del sentido y la orientación de la aproximación en la mundialización. Este aspecto constituye una de las dimensiones estratégicas en las relaciones Europa–América Latina/Caribe, tal como surge de la Declaración de Río de Janeiro. Por otra parte, esta dimensión presenta múltiples expresiones y atañe a diferentes problemas en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social, como surge de la misma Declaración de Río de Janeiro.

Finalmente, en lo que concierne a las condiciones de gestación de la asociación interregional, la sensibilidad del tema agrícola en particular y de algunos otros sectores sensibles vuelve a plantear las dificultades para instrumentar un objetivo estratégico como lo es la definición de una zona de libre comercio entre dos bloques comerciales. En ese sentido, este plano va a incidir directamente en las negociaciones que se han abierto, ya que la inclusión o no del sector agrícola, y la fijación de fechas en el cronograma de trabajo, mostrarán diferencias entre los negociadores de ambos bloques, lo que puede llevar en definitiva a acomparar la marcha del proceso a lo que surja de otros ámbitos, sobre todo el de la OMC.

## **Conclusiones**

El trabajo analizó en diferentes puntos las relaciones Unión Europea-Mercosur en esta nueva etapa signada por la firma del Acuerdo Marco Interregional, que tiene entre sus objetivos facilitar las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. Este objetivo, que tiene como instrumentos los ámbitos político, comercial, económico y de cooperación, es estratégico para ambos bloques en el contexto de la nueva configuración del sistema internacional. Ello surge del análisis de los antecedentes que llevaron a la firma del Acuerdo Marco, aun cuando los énfasis y prioridades de cada bloque en la construcción de este acuerdo dejen entrever las diferencias operativas a la hora de la implementación.

Esta reflexión sobre las diferencias en los énfasis de los dos bloques en la preparación del Acuerdo Marco muestra también que las respuestas a la mundialización del sistema internacional no están definidas y no son “únicas” en un sentido histórico. De esta manera, la definición de las respuestas y de los instrumentos para las mismas adquiere relevancia para los Estados y también para las regiones. En el caso del Acuerdo Marco Interregional, el objetivo de preparar las condiciones para una Asociación Interregional implica la preparación de un espacio específico interregional, donde los modelos de desarrollo y los valores definidos en materia de la sociedad y de la persona adquieren importancia fundamental.

Esta aproximación entre ambos bloques define diversos desafíos que son diferentes cualitativamente de lo que significaron con anterioridad. En primer lugar, ambas regiones están confrontadas a la transición de manejar regiones, Estados y subregiones en la mundialización. Las lógicas inherentes a este proceso no

están definidas, y se plantean al respecto diferentes opciones, prioridades y lógicas que incidirán en cada uno de los procesos y por ende en la orientación que tengan las relaciones entre ambos bloques. Además de que la orientación y definición de las políticas frente a la globalización son todavía inciertas, los niveles de respuesta estratégica a la mundialización manifiestan diferentes énfasis y prioridades en ambos bloques.

Desde la perspectiva del Mercosur, en las próximas etapas importarán cada vez más los marcos temporales y las prioridades sectoriales en las definiciones negociadoras. Ello quiere decir, en otras palabras, que las lógicas temporales de la Ronda del Milenio en primer lugar, y del ALCA en segundo lugar, acotarán los márgenes de respuesta de cara a las negociaciones con la Unión Europea. Por otra parte, el tema comercial en general, y el agrícola específicamente, orientará las prioridades de los negociadores, acotando otras posibles prioridades.

En un sentido global de diseño del sistema internacional, los plazos y lógicas continentales van a condicionar las lógicas espaciales tanto “atlánticas” como “occidentales”. En un sentido bilateral regional, los desafíos atañen a la definición de los regionalismos y al sentido estratégico de que dos regiones puedan construir una asociación diferenciada que sirva de modelo en el sistema internacional, y contribuyan a la definición de un sistema multilateral de arreglo pacífico de controversias.

En lo inmediato, aún cuando la cumbre de Río posibilitó una continuidad del diálogo político y la puesta en marcha de la estructura orgánica del Acuerdo Marco Interregional, las respuestas que se plantean desde cada uno de los bloques a la mundialización pautan divergencias sensibles. Ello es así en lo que concierne a la definición de una política estratégica para la paz, donde el conflicto de los Balcanes y la intervención de Kosovo otorgan determinados síntomas de que en materia de política estratégica en la lógica estatal importan más la posición en el sistema y el ordenamiento en función de los recursos de poder.

También en cuanto a las definiciones inmediatas de la Ronda del Milenio, las diferencias en el sector agrícola no han mostrado progresos, por lo que tampoco en este nivel la lógica estatal posibilita un acercamiento.

En el diseño mundial del sistema internacional cada vez importan más las iniciativas de los actores de la sociedad civil, tanto en sus manifestaciones políticas como económicas, sociales, culturales y educativas. En ese sentido, los nuevos ordenamientos del sistema internacional todavía no han sido asimilados suficientemente por las sociedades. De todas formas, este capítulo cuenta en el presente con un desarrollo importante en materia de cooperación euro-latinoamericana y euro-mercosuriana. Ello es así tanto a nivel de la cooperación regional del proceso en sí (apoyo a la aproximación de parlamentos regionales y de las instancias representativas regionales), como de distintos programas horizontales que impli-

can un movimiento de tecnología y empresarios como es el caso de ALINVEST o de ciudades y regiones como es el caso de URBAL<sup>12</sup>.

En definitiva, las relaciones entre ambos bloques se encuentran en un nuevo tiempo de definiciones a partir de la misma propuesta de un acuerdo interregional realizada por el Comisario Marín. Es en ese sentido que adquieren pertinencia los interrogantes sobre las dificultades, perspectivas y contenidos posibles de este espacio interregional en formación. Los interrogantes se plantean más bien en la modalidad de negociación, los instrumentos definidos y los tiempos por una parte, y en los contenidos que surjan del espacio en segundo lugar. Es en ese sentido que la articulación entre los distintos foros de negociación y escenarios adquiere pertinencia e interactúa con las propias dinámicas y evoluciones de los dos bloques.

La hipótesis plausible es que los tiempos multilaterales y continentales terminen acomodando los tiempos del espacio interregional. Ello sin embargo no obsta a que los contenidos también estén definidos por otros espacios, sobre todo por los contenidos político-estratégicos que fundamentan y orientan la dinámica de la relación inter-bloques. En la percepción inmediata, las diferencias y condicionantes en la construcción de la globalización entre la Unión Europea y el Mercosur, la atracción continental para los países del Cono Sur, y las señales temporales vinculadas con la Ronda del Milenio y las negociaciones del ALCA, no dejarán muchos espacios de desarrollo de una agenda “atlántica” más abierta. En términos de contenidos y de la conformación del espacio interregional como tal, importará más la definición del modelo específico y de lo que pueda surgir de las iniciativas políticas y de los diferentes actores de la sociedad civil.

## Bibliografía

Arenal, Celestino del 1990 “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas* (Madrid) Vol. 17, Nº 2.

Bizzozero, Lincoln 1993 “La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea. ¿Un nuevo parámetro de vinculación?”, en *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) Nº 101, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Bizzozero, Lincoln 1999 “Las relaciones Mercosur - Unión Europea. ¿Es posible avanzar hacia una asociación estratégica?”, en página del Sub-Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales de CLACSO.

Bizzozero, Lincoln - Bodemer, Klaus - Vaillant, Marcel 1994 *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?* (Caracas) Universidad de la República Oriental del Uruguay, Nueva Sociedad.

Bizzozero, Lincoln - Vaillant, Marcel 1995 *La inserción internacional del Mercosur: ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* (Montevideo) Arca, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Bizzozero, Lincoln - Vaillant, Marcel 1995 “Unión Europea y Mercosur. Integración de bloques comerciales: nueva y pragmática orientación en las relaciones Norte-Sur” (Montevideo) *Departamento de Economía* Documento de Trabajo Nº 10/95.

Comisión de las Comunidades Europeas 1994 “Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur” (Bruselas) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. COM (94) 428 final/2.

Commission Européenne 1999 “Nouveau partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXIème siècle” (Bruselas) Communication de M. Marin, COM 105/6.

Dehousse, Franklin - Vandamme, Jacques -le Hardy de Beaulieu, Louis (dir) 1998 *Union Européenne: quels défis pour l'an 2000* (Bruselas) Groupe d'Etudes Politiques Européennes, PIE.

Grabendorff, Wolf 1992 “La integración europea: consecuencias para América Latina”, en *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires) Nº 180, BID-INTAL.

Hillcoat, Guillermo 1997 “Les relations extérieures du Mercosur: bilan et perspectives”, en *Problèmes d'Amérique Latine* (Paris) Nº 26

IRELA 1995 “El Acuerdo Interregional entre la UE y el Mercosur: una nueva estrategia de la UE en América Latina?” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1996 “La Unión Europea y el Mercosur: ¿hacia una nueva relación económica?” (Madrid), Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1998 “Preparando la Asociación UE-Mercosur: beneficios y costos” (Madrid), Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1999 “Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EEUU” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

IRELA 1999 “Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE. Perspectivas para la nueva década” (Madrid) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano.

Roett, Riordan 1994 “La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos”, en *América Latina/Internacional* (Buenos Aires) Vol. 1, N° 2, FLACSO.

Telò, Mario - Magnette, Paul (1998) *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*” (Bruselas) Ed. Complexe.

## Notas

1 Este trabajo es un producto del Proyecto “Relaciones externas del Mercosur” que se encuentra financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en el Programa de Dedicación Total. Por otra parte debo agradecer el apoyo brindado por el *Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas*, donde he sido Profesor invitado los años 1998, 1999 y 2000 y a la Embajada de Uruguay en Bélgica.

2 Se plantea el concepto como tendencia sin extraer conclusiones sobre los supuestos y posibles consecuencias. Al respecto hay varios debates sobre la interacción sociedad civil-Estado-partidos políticos-mercado. Los mismos atienden a las lógicas de vinculación entre la esfera pública y la privada, a las modalidades de decisión en las comunidades, a los mecanismos de participación y a los equilibrios (y resguardos) de los distintos sectores sociales. Véase al respecto Peter Hengstenberg - Karl Kohut - Günter Maihold (ed.) (1999) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Venezuela, Friedrich Ebert Stiftung-Nueva Sociedad.

3 En el texto se emplea ‘mundialización’ preferentemente, en vez de ‘globalización’, aun cuando el contenido conceptual y los alcances de ambos términos sean similares. Lo que sí puede señalarse es la diferencia con la internacionalización del sistema. La internacionalización atañe a la mayor participación de los Estados en diversos regímenes internacionales, lo cual acota sus márgenes de discrecionalidad. En cambio la globalización se remite a los actuales desarrollos trans-económico-político-sociales, que están modificando las percepciones espacio-temporales del sistema. Para ubicar históricamente el fenómeno, véase Aldo Ferrer (1996) *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

4 El Convenio de Cooperación Interinstitucional tuvo como objetivo, como su nombre lo indica, la cooperación con el funcionamiento del Mercosur en tanto proceso de integración. En otros términos, la cooperación estuvo dirigida a algunos sectores claves en los inicios del proceso, como los de aduana, funcionamiento de la Secretaría Administrativa, y agrícola.

5 La referencia al “nudo agrícola” fue utilizada en el seminario *Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le “noeud” agricole*, organizado por la Universidad de San Pablo y Sciences Po, Paris, 20 y 21 de mayo de 1999.

6 La estructura orgánica que debía instrumentarse al finalizar el período de transición era de acuerdo al artículo 18 del Tratado de Asunción “definitiva”. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto no retoma ese lenguaje y deja lugar a la posibilidad de cambios en la estructura orgánica.

7 El artículo 3 del Acuerdo Marco Interregional remite las condiciones de funcionamiento del Diálogo Político a la Declaración Conjunta anexada al Acuerdo. De acuerdo a la misma, ambas partes decidieron dar a sus relaciones una perspectiva de largo plazo.

8 Véase la Comunicación del Comisario Marin a la Comisión Europea del 8 de marzo de 1999 y las correcciones aportadas referidas a la asociación con América Latina. *Commission Européenne Nouveau partenariat Union Européenne/Amérique Latine pour le XXI ème siècle* Communication de M. Marin, COM (1999)105/6, Bruselas, marzo de 1999.

9 Otros elementos significativos son las dificultades que encuentra el canal de las relaciones parlamentarias para definir un lenguaje común a los efectos de movilizar políticamente a ambas regiones, sin quedarse en declaraciones generales sin mayor efecto.

10 Resulta también significativo el hecho de que recién en 1999 se realizara la primera video-conferencia Unión Europea-MERCOSUR, como una iniciativa conjunta entre el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) y el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. También lo es el hecho de que la ruta de acceso con Bruselas para la video-conferencia no estuviera diseñada, cuando sí se habían establecido comunicaciones con diversas ciudades de Estados Unidos.

11 Véase en ese sentido el punto uno de las Prioridades para la Acción referidas al ámbito político, que fue adoptado recientemente en la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe que se realizara en Río de Janeiro en junio de 1999.

12 Los resultados de la primera fase para ambos programas financiados por la Comisión Europea han sido positivos, de acuerdo a las evaluaciones realizadas. En el caso del Programa URBAL, en el quinquenio que termina se aprobaron varios proyectos, de los cuales diez son operativos y movilizan entre 220 y 250 ciudades. En total, unas 800 ciudades se han vinculado al Programa a través de proyectos presentados. En el caso de AL-INVEST, la Comisión aprobó en diciembre de 1999 la segunda fase, que contará con diez millones de Euros hasta el año 2004.



Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios en el  
mes de abril de 2001.  
Primera impresión, 600 ejemplares

**Impreso en Argentina**