
Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial

Diego Piñeiro (coordinador)
Verónica Filardo
Augusto Longhi
Rafael Paternain

Secretaría de Redacción

Helvecia Pérez

Consejo Académico

César Aguiar
Rosario Aguirre
Irma Arraigada (Cepal- Chile)
Fernando Cortez (Colegio de México)
Gerónimo de Sierra
María Ángeles Durán (Csic- España)
Carlos Filgueira
Norma Giarraca (UBA- Argentina)
Horacio González (UBA- Argentina)
Hilda Herzer (UBA- Argentina)
Elizabeth Jelin (UBA- Argentina)
Susana Mallo
Mario Margulis (UBA- Argentina)
Enrique Mazzei
Miguel Murmis (U. Nac. Gral. Sarmiento- Argentina)
Daniel Pécaut (École des Hautes Études en Sciences Sociales- Francia)
Jacqueline Peschard (Colegio de México)
Diego Piñeiro
Domingo Rivarola (CEPES- Paraguay)
Jean Ruffier (INIDET- Lyon- Francia)
Francisco Sabatini (PUC de Chile)
Marcos Supervielle
José Vicente Tavares Dos Santos (UFRGS- Brasil)
Danilo Veiga
Jorge Walter (UBA- Argentina)

Revista de Ciencias Sociales

Año XV- N° 20- JUNIO 2002

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DECANO: *Jorge Landinelli*

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

DIRECTOR: *Enrique Mazzei*

INVESTIGADORES ESTABLES

PROFESORES TITULARES

Fernando Andacht
Rosario Aguirre
Gerónimo de Sierra
Susana Mallo
Enrique Mazzei
Diego Piñeiro
Marcos Supervielle
Danilo Veiga

PROFESORA AGREGADA

Graciela Prat

PROFESORES ADJUNTOS

Felipe Arocena
Marcelo Boado
Verónica Filardo
Inés Iens
Augusto Longhi
Adriana Marrero
Ema Massera
Francisco Pucci
Alberto Riella

PROFESORES ASISTENTES

Karina Batthyány
Pablo de la Rosa
Gabriel Errandonea
Alfredo Falero
Tabaré Fernández
Enrique Gallicchio
François Graña
Pablo Hein
Carlos Muñoz
Rafael Paternain
Mariela Quiñones
Ana Laura Rivoir
Miguel Serna

PROFESORES AYUDANTES

Carlos Bianchi
Rafael Porzecanski
Nicolás Somma
Nicolás Trajtenberg

UNIDAD DE INFORMÁTICA

Oscar Roba
Alén Pérez

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

José Enrique Rodó 1866
Tel: 4091524- 4097879 / Fax: 4089665
C.E.: postmaster@fcssoc.edu.uy
Página web: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>

Presentación

Esta Revista, la Número 20, tiene algunos cambios con respecto a los números anteriores que justifican esta breve Presentación. En primer lugar, como sucede con periodicidad, ha habido una renovación parcial del Comité Editorial de la Revista, dando entrada a colegas del Departamento de Sociología, que con energía y entusiasmo seguramente le darán un nuevo impulso a la tarea común. Agradecemos a los miembros salientes por la colaboración prestada durante estos años.

Por otro lado, también tenemos una nueva Secretaria de Redacción, la Lic. Helvecia Pérez a quien le damos la bienvenida. Helvecia suplanta en el cargo a Mercedes Quijano lamentablemente fallecida en un accidente automovilístico, pocos días después de cerrar la Revista N° 19. Mercedes había ejercido esa función por muchos años y lo había hecho con su proverbial solvencia profesional, con seriedad y responsabilidad. No nos será sencillo habituarnos a su ausencia. Helvecia tiene entonces un gran desafío por delante. Es Licenciada en Sociología, con una amplia experiencia en periodismo oral y escrito. Fue seleccionada por concurso y no dudamos de que estará a la altura de las responsabilidades que asumió.

Este Comité Editorial está intentando mejorar la presentación de la Revista y su calidad. En esta dirección los lectores advertirán que este número sale con una nueva diagramación, más atrayente, fruto de la inventiva de la Secretaria de Redacción y con una nueva Sección de Comentarios de Libros.

Hemos dejado para el final el aspecto que consideramos más importante. Con el fin de mejorar su calidad, queremos anunciar que a partir de este número la Revista de Ciencias Sociales ha pasado a ser una Revista Arbitrada. En este número en particular, todos los evaluadores han sido reconocidos académicos extranjeros, a quienes mucho les agradecemos la colaboración prestada. Esta innovación nos ha obligado a realizar algunos cambios en la forma de operar y de solicitar los artículos, incrementándose el tiempo desde el momento en que el autor entrega el artículo hasta que éste finalmente sale en la Revista. Sin embargo, creemos que estos cambios son para mejorar la Revista y redundarán en beneficio de los lectores y también de los propios autores.

El Comité Editorial

Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)

Introducción

Gerónimo de Sierra

En este nuevo número temático de la Revista, se busca jerarquizar el análisis, desde las ciencias sociales, de la problemática de la integración regional e internacional, así como su relevancia para una adecuada comprensión de los cambios y desafíos que enfrenta la sociedad uruguaya contemporánea. Junto a textos de dos colegas de América Latina, se publican trabajos realizados o promovidos desde el Departamento de Sociología, en sus programas de investigación y de posgrado.

Pensamos que este conjunto de trabajos contribuye a enriquecer la información y análisis del proceso de integración, en varias de sus dimensiones habitualmente poco transitadas. Por ello esperamos sea de utilidad para docentes, investigadores y alumnos, pero también para los actores sociales y políticos que deben definir líneas de acción o están implicados en ellas.

Actualmente hay un fuerte consenso en considerar que los procesos de *globalización* -o mundialización- en curso, no sólo tienen importancia directa y decisiva en las transformaciones del formato geopolítico mundial, y los procesos de desarrollo cada vez más inequitativos entre países y regiones, sino que a su vez han dado lugar -y los condicionan- a la conformación de *agrupamientos regionales* y sub-regionales entre estados. En algunos casos como mecanismos de protección -o al menos de compensación- de la dinámica concentradora generada por la *globalización* dirigida por los países (y empresas transnacionales) que integran el llamado "Grupo de los 7". En otros casos, siendo apenas intentos de coordinación regional -subordinada- con los programas y propuestas provenientes de los países centrales.



En todos los casos estos procesos plantean *nuevos problemas* empíricos -o prácticos- a los gobiernos y sociedades involucradas; y a su vez *nuevos problemas* teóricos para su estudio desde las ciencias sociales. La esfera de problemas implicados son tematizados habitualmente -o en forma predominante- en su dimensión comercial (productos o servicios), y menos en el plano productivo y de las inversiones. Sin embargo es fundamental, y necesario, analizarlos también en sus otras dimensiones: el nivel geopolítico; el impacto sobre el estado nacional y sus estructuras; las posibilidades del desarrollo económico-social equitativo y sustentable, especialmente para los países *periféricos*; las identidades nacionales, colectivas y de los individuos; los modelos culturales y de significación; la naturaleza y formas de acción de los actores sociales y políticos; la redefinición de las

relaciones fronterizas; las relaciones de asimetría y dependencia entre naciones y regiones; etc.¹

Una comprensión adecuada y con base científica de esta transformación profunda en la vida de las naciones, requiere pues abordajes plurales y desde varias disciplinas. En el caso de América Latina, el Mercosur y por supuesto el Uruguay, es necesario situar los procesos de cambio en la gran disputa planetaria por el formato de las relaciones internacionales. En particular el acelerado proceso de imposición de los Estados Unidos -y sus empresas multinacionales- como gran centro hegemónico y de poder militar. Sobre todo en los años '90, se revirtió la expectativa de una "fácil" multipolaridad estratégica que incluiría a los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, otros países asiáticos y quizás Rusia. Este proceso de unipolaridad creciente ha tenido un efecto directo para la región: la voluntad norteamericana de concretar -a través del ALCA y otras propuestas convergentes- un proyecto de integración subordinada de los mercados americanos -de Alaska a Tierra del Fuego- y también de hegemonía política y geopolítica.

Antes y durante este proceso, en América Latina se venían ensayando diversas formas de integración regional, que con mayor o menor éxito y ambición programática, intentaban resguardar intereses y prepararse para la interacción con el mundo globalizado y ahora cada vez más unipolar. En particular la experiencia del Mercosur, trató de ir más allá de anteriores y semi fracasados formatos de integración -ALALC, ALADI- constituyéndose durante diez años en el más importante y exitoso -comercialmente- bloque del mundo capitalista periférico. La grave crisis actual del bloque no debe hacer olvidar esa realidad, que por otra parte era ampliamente reconocida hasta 1999-2000 por la mayoría de los analistas y actores sociales y políticos, sin perjuicio de las muchas críticas que también le formulaban. Tampoco puede desconocerse el hecho de que la propia crisis del Mercosur, es parte y efecto del proceso de disputas hegemónicas mundiales; y en particular de la voluntad de los Estados Unidos -desde su inicio- de hacer fracasar al Mercosur; al menos en su carácter de Unión Aduanera, y sus pretensiones de transformarse en Unión Económica y bloque con voluntad política propia y mayor peso negociador.

Todo este proceso se desarrolló en el marco de la crisis creciente del estado-nación y sus prerrogativas tradicionales. Y, como muchos han señalado, en buena medida ha sido un fenómeno cupular y de élites políticas y económicas regionales, dando poco espacio a los movimientos sociales y la sociedad civil. Sin embargo, debe reconocerse que una vez puesto en marcha, se desencadenaron en cada país y sus sociedades efectos múltiples y a varios niveles. Junto con el reconocido atraso en la *tematización* adecuada de los fenó-

menos en curso, se fueron sucediendo impactos en las estructuras socioeconómicas y politicoculturales, en las formas de acción gubernamentales, y en los actores populares y empresariales de los países involucrados. Y ellos deben ser también estudiados con independencia del destino final que tenga el Mercosur.

Los trabajos aquí presentados enfocan procesos y niveles diversos de algunos de los fenómenos antes señalados. Comenzando por el artículo de *Marcelo Medeiros de Almeida*, que analiza teórica y empíricamente la nuevas tensiones entre globalización, regionalización y estado-nación. En particular sus implicaciones para los procesos de integración regional entre varios estados soberanos. A su vez jerarquiza el análisis de los problemas derivados de las desigualdades de desarrollo entre países, y regiones de cada país, y fundamenta la necesidad de articular nuevas formas de supranacionalidad para garantizar la sustentabilidad de estos procesos, así como su aporte a la función distributiva entre países y regiones. Su análisis de esta problemática, lo hace a la luz de la experiencia comparada entre el Mercosur y la Unión Europea. No caprichosamente, sino por ser procesos que aunque desiguales, poseen algunas similitudes tendenciales reconocidas por muchos analistas.

Alberto Rocha Valencia aporta un exhaustivo panorama de lo sucedido en la década pasada cuando los intentos de integración en América Latina se hicieron más frecuentes y diversificados. Se refundaron algunos existentes con anterioridad y se crearon nuevos. Ello es analíticamente importante pues nos muestra que al día de hoy es insuficiente referirse genéricamente a los procesos de integración como variable explicativa de otros procesos sociales y económicos. Su artículo sistematiza tres "épocas" de intentos de integración en América Latina, y realiza un estudio comparado entre ellos, incluyendo el Mercosur; en particular presenta resumidamente sus formatos políticos e institucionales, sus objetivos y sus lógicas de funcionamiento, aunque sin entrar en el análisis interno de los *procesos* y sus actores claves.

El tercer capítulo del *dossier* sobre integración presentado en este número de la revista está compuesto por cinco intervenciones orales (corregidas por sus autores) referidas a los desafíos que debe enfrentar el Uruguay -en tanto pequeño país- ante la propuesta norteamericana de crear el ALCA. Se expresan intelectuales, técnicos y actores sociales (trabajadores y empresarios), en un análisis sintético -al mismo tiempo descriptivo y prospectivo- sobre las actuado por el país en el Mercosur y el nuevo escenario abierto por las negociaciones orientadas a crear el ALCA. Lo expresado por los autores en el Seminario *ALCA- Mercosur ¿Un ajedrez posible?* (junio del 2001), lógicamente desconocía los acontecimientos sucedidos posteriormen-

1 Ver un tratamiento detallado y fundamentación de esta propuesta metodológica en G. de Sierra: *El Mercosur como proceso multidimensional y como estudiarlo desde las ciencias sociales*; en **Los rostros del Mercosur. El difícil camino desde lo comercial a lo societario**; G. de Sierra (coord.), CLACSO, Bs. Aires, 2001.

te, pero pensamos que mantiene, básicamente, su validez como lógica de análisis de las tensiones entre ambos proyectos y las implicaciones del proceso para el Uruguay si llegara a concretarse.

El trabajo de *Alfredo Falero* incursiona en la problemática de la construcción de un espacio social alternativo en el contexto del Mercosur. Es decir, un ámbito regional donde paralelamente a los vaivenes políticos de construcción del bloque, lentamente comienzan a generarse coordinaciones y redes transnacionales entre actores sociales de este espacio regional, en tanto gérmenes de cambio social posible y también como potencialidades de construcción de una sociedad civil regional. Focalizando el análisis en los procesos migratorios intra regionales, trata de ponderar los desplazamientos regionales de fuerza de trabajo, tanto como requerimiento del *capital* de trabajadores móviles y flexibles, como las perspectivas alternativas que abre un escenario de esta naturaleza.

El impacto específico de la creación del Mercosur sobre los problemas sociales locales en las zonas fronterizas, es abordado en el trabajo de *Enrique Mazzei* sobre el comercio informal en la frontera con Brasil (Rivera-Livramento). Tratándose de un problema sin duda preexistente al Mercosur, se analiza la nueva significación del *informalismo* en los escenarios de la integración regional, en este caso escenarios fronterizos, fenómeno que tiene similitudes varias en otras áreas limítrofes con Argentina y Brasil. Tratándose de un fenómeno local particular, sin embargo en él aparecen implicados los problemas más generales del modelo de Estado y su articulación con el territorio, en el marco de los cambios de formato sustantivo del Estado-nación en su relación con el Mercosur y más en general el proceso de globalización en curso. Pobreza, desempleo, semilegalidad, informalidad, mercado de trabajo binacional –viejos problemas de los sectores populares en la frontera norte– son abordados en su resignificación en el contexto de la integración regional.

El trabajo de *Alberto Riella* desarrolla un análisis sociológico de los impactos e implicancias que tienen en los actores colectivos del agro las dos lógicas en pugna sobre el formato posible o deseable del Mercosur. Parte del supuesto de que éste ha abierto un nuevo escenario de luchas y conflictos entre las organizaciones gremiales de base rural y agroindustrial de alcance regional, apoyados en nuevas alianzas entre las agrupaciones nacionales ya existentes. Analiza las nuevas formas de acción colectiva, y cómo los actores disputan –por negociación y conflicto– las nuevas reglas de juego y los arreglos institucionales mercosurianos que determinan la actividad agropecuaria. Para ello describe estas nuevas organizaciones regionales, sus bases sociales y los intereses que representan, analizando sus reclamos, acciones y posicionamientos frente a los avatares del proceso integrador. A modo de

conclusión el autor procura establecer un modelo para comprender las lógicas que subyacen a la acción de estos actores y el modo en que estas lógicas se vinculan con las dos estrategias integracionistas arriba mencionadas.

Daniel Rótulo incursiona –con instrumentos propios del análisis de las relaciones internacionales– en los problemas específicos que enfrenta el Uruguay, en tanto “país pequeño”, en el proceso de integración mercosuriana. Como nosotros mismos hemos sostenido en otros trabajos², el problema de la *escala* de cada país es una variable significativa para analizar su desarrollo y las relaciones de integración; e ignorarla –como sucede a menudo– empobrece la calidad de dicho análisis. El trabajo de Rótulo avanza en la teorización de ese problema –ventajas e inconvenientes de la pequeña escala– y luego aplica esos instrumentos para analizar cómo ha influido la pequeñez del país en su proceso concreto de integración al Mercosur, procurando al final sacar conclusiones normativas de dicha experiencia para el futuro. Entre ambos momentos del análisis realiza una exploración empírica de un caso paradigmático: las complejas –y exitosas– negociaciones que debió realizar el Uruguay, frente a la introducción unilateral por parte de Brasil de medidas restrictivas no arancelarias para nuestra producción de vestimenta y textiles. Lo hace, incluyendo en el modelo de análisis el papel de las variables políticas e institucionales del Uruguay en ese momento.

Finalmente, el artículo de *Gerónimo de Sierra* tiene como propósito central diseñar y aplicar un Método Prospectivo –con Escenarios Alternativos– al análisis de los desafíos que ha enfrentado y enfrenta Paraguay al integrarse al bloque regional. País éste que presenta múltiples asimetrías con respecto a los otros países del Mercosur, incluyendo el Uruguay, a pesar de la similitud de escala y población entre ambos. Aunque este trabajo se limita al caso paraguayo, se sostiene que el método propuesto tiene validez general para el estudio de los procesos de integración en general, y en particular para los otros países que integran el bloque. El modelo analítico procura combinar el rol de las variables *internas* y *externas* en los balances de ventajas e inconvenientes de inserción al Mercosur, definiendo seis escenarios alternativos; estos se definen por el cruce de dos variables: una con tres hipótesis sobre formatos internos paraguayos, y la otra con dos modelos alternativos de Mercosur. En el difícil escenario que deben enfrentar los pequeños países para maximizar ventajas y minimizar limitaciones, tanto más en procesos acelerados de integración asimétrica, el caso paraguayo parece extremar la acumulación de problemas. Sin embargo se sostiene que siempre existen *márgenes de maniobra*, cuya utilización depende mucho más de factores internos y de la *capacidad de iniciativa*, que de las determinantes estáticas, por peores que ellas sean como punto de partida.

2 Ver en especial: *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, G. de Sierra (org.), Ed. Nueva Sociedad y CIIH/UNAM, Caracas, 1994.

Prerrogativas estatais e integração regional:
a supranacionalidade como condição necessária à lógica distributiva

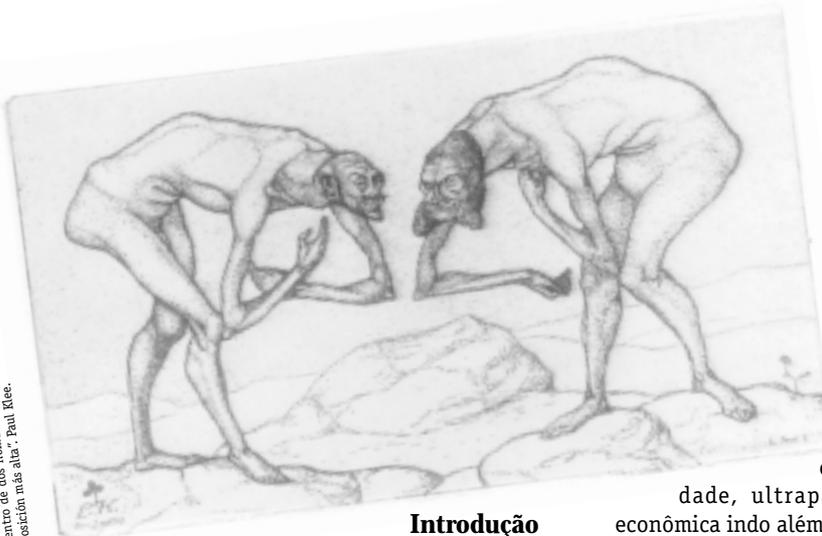
Um exercício comparativo entre a União Européia e o Mercosul

Marcelo de A. Medeiros¹

*“Lorsqu’il existe des avantages à cooperer, toutes sortes d’aménagements sont possibles qui
bénéficient à chacune des parties comparés à une coopération inexistante.
Il faut donc se demander si la répartition des profits est juste ou acceptable, et non pas
uniquement s’il y a profit pour tous les intéressés”.*

(Amartya Sen)²

“Encuentro de dos hombres que conjeturan recíprocamente que el otro ocupa
una posición más alta”. Paul Klee.



Introdução

O desmantelamento do Estado-nação ao longo das últimas décadas gerou um aumento considerável de entropia na arena internacional. Numa tentativa de criar uma nova ordem e reduzir o caos existente, a unidade de sobrevivência – na acepção de Norbert Elias³ – parece se deslocar da secular fórmula westfaliana rumo a um paradigma ainda em construção, a saber, o incarnado pelos processos de integração regional. Sem embargo, vê-se emergir estes

processos como agentes catalisadores da inserção de um Estado-nação decadente no sistema internacional.

As sociedades nacionais procuram reduzir o impacto do fenômeno de globalização através do reforço dos espaços integrados, que devem assumir, doravante, um papel reivindicado outrora pelos Estados nacionais, estes se encontrando, na realidade,

ultrapassados por uma contrução econômica indo além de suas fronteiras. Constata-se, pois, a conformação progressiva de uma defasagem entre o político e o econômico, o Estado não sendo mais capaz de exercer suas prerrogativas históricas.

Todavia, na sua dupla missão – a de formulador e a de agente de implementação de políticas públicas – os espaços integrados hesitam entre uma cooperação com traços confederais e uma integração com vocação federal. Em razão de um exercício absoluto de soberania que perdura há séculos, o Estado-nação tem dificuldades em abdicar de seu poder, mesmo se ele

1 Marcelo de A. Medeiros, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Grenoble, França, é Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (Recife/Brasil) e Pesquisador do Centre de Recherches sur l’Amérique Latine et la Caraïbe – CREALC – e da Equipe de Science Politique en Analyse Comparative – ESPACE - Université d’Aix-Marseille. Atualmente é Professor Associado de Ciência Política no Institut d’Etudes Politiques d’Aix-en-Provence (2000-2001). E-mails: medeiros.marcelo@wanadoo.fr e mam@hotmail.com.br

2 Prêmio Nobel de economia em 1998. Cf. SEN, Amartya, “Dix vérités sur la mondialisation”, *Le Monde*, 19/07/01.

3 Cf. ELIAS, Norbert, *La société des individus*, Fayard, 1987.

está consciente que a sua sobrevivência passa pela via da integração regional. Assim, a lógica supranacional se confronta à lógica intergovernamental, a primeira evocando a necessidade de eficiência e de um poder político capaz de domar as forças econômicas; a segunda apontando a necessidade de se respeitar as particularidades nacionais e a prática democrática.

Nesse contexto, propõe-se de escutar o lugar das regiões periféricas no seio dos processos de integração regional, na medida em que são elas as que mais dependem dos poderes públicos – sejam eles estatais ou supra-estatais. Parte-se da hipótese que a ausência de instâncias supranacionais dificulta a distribuição dos ganhos obtidos pela dinâmica integracionista e que as diferenças intra-regionais podem ser acentuadas se mecanismos de compensação não forem instaurados. Para tal, a União Européia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) são escolhidos como objetos de análise.

Assim, a questão da soberania é considerada num primeiro tempo com o fito de balizar a pletora de interpretações que se forja ao longo dos séculos em torno de sua gênese. Em seguida analisa-se o fenômeno de integração regional sob uma perspectiva teórica, procurando associá-lo, *pari passu*, à crise do Estado-nação e à noção de supranacionalidade. Num terceiro momento introduz-se o problema da multitude de periferias nos diversos modos de regulação da União Européia e do Mercosul para, finalmente, desembarcar-se no estudo da lógica distributiva. Uma conclusão expõe, então, alguns elementos de reflexão.

1. Da questão da soberania

Sem dúvida emblemática, a queda de Constantinopla, em 1453, cristaliza um conjunto de metamorfoses que, paulatinamente, anuncia a conformação do Estado-nação moderno. Suas raízes mais profundas se nutrem do patrimônio helênico-romano, reinterpretado, durante a Idade Média, pelo prisma de homens de Igreja como o dominicano Tomás de Aquino ou os franciscanos Duns Scot e Guilherme d'Occam, assim como pela visão de leigos como Marsílio de Pádua e, posteriormente, Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes.

Retomando o postulado aristotélico que considera o homem naturalmente propenso ao jogo social e o inserindo na construção dualista cristã, o Doutor Angélico forja a idéia do indivíduo simultaneamente membro da cidade temporal – *humanitas* – e da cidade espiritual – *christianitas*. A primeira, pertencente a uma ordem delegada, de causas secundárias, acessível através da razão, permite a descoberta das regras da cidade justa e, assim, de elaborar um direito natural que se impõe ao príncipe, mas que lhe confere o con-

trole de seus súditos e, conseqüentemente, a obtenção de obediência civil. A segunda, ao contrário, sugere uma cidade mística e sobrenatural, ancorada na Revelação, e acessível através da fé e não através da razão. Essas reflexões de Santo Tomás marcam a inserção da razão e do jusnaturalismo na história do pensamento ocidental. Do ponto de vista político, *stricto sensu*, ele reforça sobremaneira a noção de coexistência de soberanias – a saber: a *autoritas*, incarnada pelo papa, e a *potestas* exercida pelo príncipe – introduzidas precedentemente pelos Sumos Pontífices Gélase I e Gregório VII⁴.

Todavia, essa dualidade de jurisdição, fundada na idéia de natureza e de razão humana, repousa no argumento de limitação da soberania onipotente de Deus. Duns Scot e Guilherme d'Occam vão, então, para enfrentar tal dilema, inserir o conceito de vontade. Assim como somente a vontade de Deus é capaz de discernir o que é possível, sendo onisciente, onnipresente, absoluta; assim, só a vontade dos homens cria o domínio temporal, através do exercício do livre arbítrio. Tal exercício não se baseia na idéia de natureza, mas no princípio de solidariedade, calcando-se em mecanismos contratuais e produzindo um direito positivo. A *via moderna* franciscana anuncia, assim, três elementos constitutivos do Estado moderno: (i) a idéia de vontade contratual criadora da cidade, introduzindo a temática do contrato social – que será posteriormente resgatada por Rousseau; (ii) a interpretação do indivíduo como sujeito emancipado da tutela comunitária; (iii) a visão de um sistema normativo coercitivo derivado do exercício da soberania⁵.

É a Marsílio de Pádua, porém, que a *via moderna* deve sua sistematização no plano político. Em seu *Defensor Pacis*, o teólogo italiano combate as pretensões de João XXII no domínio temporal, erigindo os princípios individualistas e positivistas tratados, outrora, pelos franciscanos essencialmente a um nível filosófico e teológico. O que é particularmente notável é que Marsílio de Pádua associa a idéia de vontade ao conceito de poder político, concebendo este último enquanto dinâmica de relações de força entre atores.

Essas relações de força entre atores, contudo, serão balizadas no seio do Estado moderno nascente por instituições que se inspiram nos mecanismos eclesiais de administração territorial da Cúria. É, de fato, a prática gerencial da Igreja que familiariza as populações aos dogmas da centralidade e da representação, consignando-as a associar competência territorial e hierarquia de autoridades, *e.g.*, dioceses, paróquias, etc. Logo, as cogitações políticas de Marsílio de Pádua permanecem tributárias, ao menos provisoriamente, do *modus operandi* empregado pela Igreja Católica Apostólica Romana para administrar seu patrimônio. Esse mimetismo institucional, pre-

4 Cf. BADIE, Bertrand, *La pensée politique vers la fin du XVIème siècle : héritages antique et médiéval*, in ORY, Pascal (sous la direction de), *Nouvelle histoire* 5 *Ibid.*

sente na gênese do Estado moderno, procura, na verdade, mobilizar recursos simbólicos e reais afim de instaurar um processo de legitimação de soberania que ele reivindica na arena internacional frente aos seus pares⁶.

Na ausência de agentes reguladores tais como o Santo Império Romano Germânico ou os Estados Pontifícios, a sobrevivência do Estado moderno recai, desse modo, em sua capacidade em responder aos desafios da nova ordem internacional. O pensamento político, então, emerge, ao longo dos séculos XV e XVI, como a resultante de uma imbricação entre, por um lado, perspectivas holísticas e individualistas e, por outro lado, entre direito natural e positivo. Todavia, dessa imbricação, surge uma necessidade premente de conferir ao príncipe um máximo de autoridade, que ouse tocar no sacrossanto poder de legitimação, até então assentado na prática costumeira. É o que faz Nicolau Maquiavel, propondo a instrumentalização da autoridade máxima na pessoa do príncipe. Ele elabora um verdadeiro tratado de ciência do poder⁷, marcado por uma opção clara pela fé positivista e que ergue os alicerces do poder soberano indivisível.

Subsequentemente, no bojo das idéias de Maquiavel, Jean Bodin talha o conceito de *majestas*, concebendo-o como o poder absoluto e soberano do monarca⁸. Doravante, mesmo se o espectro jusnaturalista e o das leis divinas ainda pairam marginalmente sobre o Estado moderno – rastro da teologia medieval – o rei assume o poder de legitimação e o papel de sumo soberano⁹. Se uma diferenciação teórica entre Absolutismo e Despotismo se impõe e se mostra presente no trato do exercício da soberania pelos pensadores da época, ela se faz, porém, de maneira tênue no que concerne as suas respectivas práticas.

Thomas Hobbes, desenvolvendo noções como a *seditiosa opinio* – que considera como revolucionária a idéia de que o indivíduo conserve o discernimento entre o bem e o mal, cabendo este papel exclusivamente ao soberano – ou a de *imperium absolutum* – entendendo que o monarca é depositário de uma soberania absoluta, hermeticamente fechada a toda lei exterior a ela – constrói um Leviatã que incarna o único meio de domar o estado de natureza que marca as arenas nacional e internacional¹⁰. Só assim o Estado pode se perpetuar e garantir a sobrevivência dos indivíduos que o compõem.

Naturalmente, essa tendência absolutista do Estado moderno será contestada, posteriormente, por filósofos do calibre de John Locke, do Barão de Montesquieu ou de Jean-Jacques Rousseau, entre outros. O exercício interno da soberania real parece então dever se coadunar com os anseios de uma sociedade civil cada vez mais consciente de seu poder. Contudo, isso não significa que o monolitismo soberano endógeno seja questionado. Noções tais que representatividade, delegação de poder, maioria/minoria, voto, entre outras, são desenvolvidas, mas não interferem no gozo pleno da soberania pela autoridade constituída. O que se verifica é uma tendência visando ao estabelecimento de mecanismos de enquadramento do poder real – que se reificam, sobretudo, pelo fortalecimento da autoridade parlamentar – assim como uma tentativa de conformação de dispositivos institucionais capazes de privilegiar o exercício *pro tempore* do poder, mas garantindo a estabilidade de sua transição.

Assim, Locke estabelece a existência de dois pactos: um que funda a sociedade e é indissolúvel, outro que ergue um governo, mas é passível de desintegração. Pode-se, então, ter uma dissolução do poder político, enquanto a organização social perdura. O povo sendo onipotente e detentor absoluto da soberania, esta assume um caráter delegativo e revogável. O poder soberano somente existe se ele contribui aos fins do pacto social, respeita a lei natural e conserva a forma pré-estabelecida quando da convenção política inicial¹¹.

Quanto a Montesquieu, ele forja uma doutrina constitucional¹² dominada por três princípios: (i) tudo deve estar subordinado ao respeito da lei, (ii) o exercício do poder deve ser moderado e (iii) é necessário que o poder freie o poder¹³. E nesse contexto que Montesquieu estabelece a tripartição do poder dentro do Estado. Ele restringe, porém, ao Legislativo e ao Executivo o exercício da soberania, o Judiciário assumindo simplesmente o papel de controle: “*Le pouvoir souverain ne doit pas être remis à un organe simple – un seul individu ou une chambre unique. Il faut le confier à un organe complexe, formé de plusieurs éléments différents et hétérogènes, incarnant des principes, des forces politiques distinctes qui l'exerceront conjointement, ensemble*”¹⁴.

6 Cf. LAROCHE, Josepha, *Politique Internationale*, L.G.D.J., Paris, 1998.

7 Cf. MAQUIAVEL, Nicolau, *Le Prince*, Gallimard, Paris, 1978 (publicado inicialmente em 1513).

8 Cf. BODIN, Jean, *Six Livres de la République*, in *Corpus des œuvres de philosophie en langue française*, Fayard, Paris, 1986 (publicado inicialmente em 1576).

9 « *La monarchie royale ou légitime, écrit Jean Bodin, est celle où les sujets obéissent aux lois du monarque et le monarque aux lois de la nature... la monarchie seigneuriale est celle où le Prince est fait seigneur des biens et des personnes par le droit des armes et de bonne guerre* ». Apud. GOULEMOT, Jean-Marie, *Etat*, in ORY, Pascal (sous la direction de), *Nouvelle histoire des idées politiques*, Hachette, Paris, 1987.

10 O próprio Hobbes transpõe a imagem do estado de natureza às relações entre soberanos, comparando-os a gladiadores: « *De là vient que les rois, dont le pouvoir est le plus grand de tous, tournent leurs efforts vers le soin de le rendre sûr, à l'intérieur du pays par des lois, à l'extérieur par des guerres* ». Apud. SERNACLENS, Pierre de, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998.

11 Cf. LOCKE, John, *Traité sur le gouvernement civil*, PUF, Paris, 1951.

12 Cf. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Classiques Garnier, Paris, 1973.

13 Cf. ELLUL, Jacques, *Histoire des Institutions (XVI-XVIII siècles)*, PUF, Paris, 1999.

14 Apud. ELLUL, Jacques, *op. cit.*

Jean-Jacques Rousseau, menos institucionalista que Montesquieu, refuta a definição hobbesiana do estado de natureza como o de guerra de todos contra todos e opõe-se à concepção de Locke de uma sociabilidade nata do homem. Para ele o corpo político legítimo é composto por indivíduos autônomos, livres e iguais em direito, que participam diretamente dos negócios do Estado e que formam, enquanto cidadãos, o povo soberano¹⁵. Mas o exercício, pelo povo, da soberania se funda na constituição de uma vontade geral, que é inalienável, indivisível e absoluta. Ela não é o somatório das vontades individuais, nem a vontade de uma maioria, mas visa o interesse geral e o bem comum.

Quanto à vertente exógena da soberania, ela também é, em grande parte, preservada pelo Estado moderno ao longo de sua história, malgrado alguns esforços pontuais em contrário. Os helenos, outrora, já haviam concebido uma fórmula de compartilhamento de soberania, primeiro através das *Amphictyonies*¹⁶, depois, das ligas e confederações - e.g. *l'Amphictyonie de Delphes*, regrupando doze povos, a *Ligue de Delos*, capitaneada por Atenas ou a *Confederação Beociana*, liderada por Tebas. Posteriormente, essa fórmula é revisitada, ao longo da Idade Média, com a *Liga Hanseática* ou a *Confederação Helvética*, por exemplo.

Durante a construção e consolidação do Estado moderno, o caráter externo absoluto da soberania – que legítima a Guerra – é pontualmente atenuado. Hugo de Groot, em seu *De jure belli ac pacis*, esforça-se no sentido de estabelecer princípios regulatórios capazes de evitar conflitos bélicos. No mesmo sentido o *Abbé de Saint-Pierre*, autor do *Projet de la paix perpetuelle*, preconiza uma confederação de Estados europeus, o que inspira Immanuel Kant a redigir, quase um século mais tarde, obra homônima, que exerceria uma influência notável sobre o pensamento transnacionalista. Já no século XIX, Henri de Saint-Simon, através de sua monumental *De la réorganisation de la Société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant chacun son indépendance nationale*, preconiza uma federação europeia capaz de forjar um equilíbrio em um continente abalado pelas guerras revolucionárias e napoleônicas. Ele afirma que a Europa terá a melhor organização possível, se todas as nações que ela circunscreve, cada uma governada por um parlamento, reconhecem a supremacia de um parlamento geral

situado acima de todos os governos nacionais e revestido do poder de julgar seus contenciosos. Como sublinha Christophe Prochasson, "*Saint-Simon fait le pari qu'il convient de s'éloigner de la patrie pour mieux y revenir*"¹⁷.

Em suma, constata-se que o conceito de soberania no pensamento político ocidental se encontra atrelado à formação do Estado moderno. Entretanto, fica patente a influência da filosofia greco-latina e medieval em alguns aspectos desse conceito. A concepção dualista contemporânea que assume a existência de duas categorias de contexto - o nacional e o internacional – deriva, de fato, de uma prática intelectual secular arrimada numa compreensão tomizada de soberania¹⁸. Inicialmente, e durante séculos, gregos e, depois, romanos praticam uma soberania mitigada que varia da cidade-estado interdependente a um império mosaico repleto de autonomias¹⁹. Posteriormente, durante os "mil anos de trevas", germina uma soberania dicotômica dividida entre os domínios espiritual e temporal.

Ora, o século XX, marcado por duas grandes guerras mundiais, pela consolidação de Estados-nação como a Alemanha de Bismark ou a Itália de Garibaldi, é também o século dos quatorze pontos de Woodrow Wilson, da SDN, da ONU e do Tratado de Roma. Ele reflete, no que concerne a soberania, a conjunção de um patrimônio histórico milenar oscilante com uma realidade conjuntural específica que solicita novas formas de entente entre os povos.

2. Do fenômeno de integração regional

O outrora todo poderoso Estado-nação soberano parece não mais responder, enquanto organização política ótima, à entente desejada pelos povos. A revolução telemática do último quartel do século passado precipita o fenômeno de interdependência, que se inicia após a queda das potências do Eixo, em uma dinâmica cada vez mais complexa. Norbert Elias indica que "*partout dans le monde, les tribus perdent leur fonction autonome d'unités de survie (...) De nombreux Etats perdent dans la foulée de l'intégration croissante une large part de leur souveraineté*"²⁰.

David Mitran, em cima do fracasso da Sociedade das Nações, desenvolve o paradigma funcionalista, ancorando-o numa perspectiva utilitarista, onde o político se acha subordinado ao técnico, e onde o *Welfare State*, sobrecarregado, transfere parcelas limitadas de

15 Cf. BACZKO, Bronislaw, *Rousseau, Rousseauismes*, in ORY, Pascal (sous la direction de), *Nouvelle histoire des idées politiques*, Hachette, Paris, 1987.

16 Cf. *Amphictyonies* – associações reunindo cidades gregas com o fito de celebrar cultos e ritos. Ela catalisa esforços de associação que desembocam, não raro, nas futuras ligas ou confederações.

17 Cf. PROCHASSON, Christophe, « L'Europe de Saint-Simon », *Le Monde des Débats*, n° 21, janvier 2001.

18 Cf. HERMET, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Paris, 2000. Bobbio, Norberto, *Dicionário de Política*, Editora da Unb, Brasília, 1996.

19 «*Quand en 410 parvint en Afrique la nouvelle, on ne voulut pas y croire : Rome pillée par Alaric, un chef wisigoth fédéré un temps avec l'Empire et qui s'est mis à son compte*». Cf. JERPHAGNON, Lucien, *Préface à la Cité de Dieu*, de Saint Augustin, Collection La Pléiade, Gallimard, Paris, 2000.

20 Cf. ELIAS, Norbert, *op. cit.*

sua competência a instituições transnacionais²¹. Paul Taylor assim resume o pensamento funcionalista de Mitrany: "(Man) can be weaned away from his loyalty to the nation state by the experience of fruitful international cooperation; international organization arranged according to the requirements of the task (can) increase welfare rewards to individuals beyond the level obtainable within the state. Individuals and groups could begin to learn the benefits of cooperation... creating interdependencies (and) undermining the most important bases of the nation state"²². Mitrany inova, dessa maneira, lançando conjecturas sobre uma nova forma de gerenciamento do poder soberano.

No rastro de David Mitrany, Ernst Haas prolonga a reflexão sobre o funcionalismo, introduzindo a necessidade de criação de instituições supranacionais formais, aptas a enquadrar e estimular o *spill over*. Esse estímulo é perpetrado pela ação de um órgão dotado de supranacionalidade representativa, que no caso da União Européia é incarnado pela Comissão. Além disso, se as instituições comunitárias almejam uma dinâmica eficiente, elas devem aplicar o voto por maioria em seu processo de tomada de decisões. Haas define a integração como "the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states"²³. Uma vez as instituições edificadas e o processo em marcha, a integração induz o declínio da soberania estatal, levando à sedimentação de um novo espaço público, de novas lealdades, de um novo imaginário socio-político.

Todavia, o impulso transnacionalista que marca *Les Trente Glorieuses*²⁴ reduz-se consideravelmente a partir do primeiro choque do petróleo em 1974. Igualmente, o paradigma europeu de integração sofre alguns revezes importantes, como a crise da *chaise vide* e o subsequente *arrangement de Luxembourg*²⁵, que salientam as dificuldades de implementação dos princípios de integração. A integração regional não progride mais como imaginado, pois os diferentes Estados nela implicados se encontram atrelados a lógicas que ultrapassam a arena européia.

Verifica-se, então, um retorno parcial e gradual às premissas realistas, que se galvanizam através da noção de interdependência complexa concebida por

Robert Keohane e Joseph Nye²⁶. Eles constatarem uma multiplicação das interações internacionais mas, ao mesmo tempo, observam que há uma distinção clara entre relações políticas – que incluem a possibilidade de recurso à força – e transnacionais – onde ao menos um dos atores presentes não é um agente governamental. Essas interações múltiplas se dividem em quatro categorias²⁷: informação, comércio de mercadorias, fluxos financeiros e livre circulação de pessoas e idéias. Introduzindo, posteriormente, os conceitos de *sensitivity* – medida a curto prazo – e *vulnerability* – medida a longo prazo – Keohane e Nye rompem com a dicotomia milenar entre política interna e externa²⁸. A interpenetração crescente das atividades transforma a fronteira numa isóbara política mais permeável, onde processos osmóticos violam o hermetismo de outrora.

Há que se lembrar igualmente que, numa tentativa interpretativa menos estado-cêntrica do cenário internacional dos anos sessenta, John Burton resgata os recursos desenvolvidos por Grotius, o Abbé de Saint-Pierre ou Kant para organizar a escola do mundialismo²⁹. Burton substituiu, então, a interpretação "bolas de sinuca" – fundada no *power politics* – pela concepção "teia de aranha" (*cobweb*) que tenta considerar as inúmeras transações que escapam a rigidez das fronteiras físicas. Como Keohane e Nye, ele refuta a distinção entre política interna e internacional, considerando a insatisfação das necessidades internas como sendo a causa das tensões mundiais.

É no mesmo rumo de John Burton que Norbert Elias constrói os postulados da *sociedade dos indivíduos* e debuta suas cogitações referentes à *unidade de sobrevivência* e ao *habitus social*. Ele utiliza a imagem de uma malha tecida com múltiplos fios, que se acham mutuamente interligados, de forma que nem o conjunto do sistema, nem cada um dos diferentes fios podem ser explicados a partir de um só ou de todos os diferentes fios, mas somente podem ser compreendidos a partir de suas associações e relações recíprocas. Essas relações criam um campo de forças que se propaga entre cada um dos fios segundo a posição e função de cada um deles no seio da rede. A forma de um fio se modifica quando a tensão e a estrutura do conjunto do sistema se metamorfoseia. E, portanto, essa malha não é outra coisa senão a reunião de diferentes fios, mesmo se, paralelamente, cada fio consitui no interior desse conjunto uma unidade em si, ocu-

21 Cf. MITRANY, David, "The functional approach to world organization", *International Affairs*, 24 (1948).

22 Apud. GRIFFITHS, Martin, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Routledge, London, 1999.

23 Cf. HAAS, Ernst, "International integration: the European and the universal process", *International Organisation*, 15 (1961).

24 *Trente Glorieuses*: período de crescimento forte e regular dos grandes países industriais de 1945 a 1974. Cf. BEZBAKH, Pierre, GHERARDI, Sophie (sous la direction de), *Dictionnaire de l'Economie*, Larousse/Le Monde, Paris, 2000.

25 *Chaise vide* – « cadeira vazia », crise caracterizada pelo boicote da França, em 1965, às instituições comunitárias. *Arrangement de Luxembourg* – protocolo assinado, em 1966, entre os parceiros das Comunidades Europeias para resolver a crise da cadeira vazia e que reforça o princípio de tomada de decisão consensual. Cf. QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union Européenne*, Montchrestien, Paris, 2001.

26 Cf. KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

27 Apud. ROCHE, Jean-Jacques, *Théories des Relations Internationales*, Montchrestien, Paris, 1997.

28 Cf. KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.

29 Cf. BURTON, John, *World Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.

pando, aí, um lugar particular e revestindo-se de uma forma específica³⁰.

Em oposição a um *habitus social* centrado no Estado nacional, Elias sugere um outro, forjado em cima de elementos que fazem parte das realidades da existência social atual. Se essa existência estruturase primitivamente a nível de integração do clã e das tribos, passando, posteriormente, pela integração a nível do Estado-nação, hoje ela se baseia numa *unidade de sobrevivência* que vai além das fronteiras nacionais. Norbert Elias estima que “*des unités sociales de taille plus importante ont repris la fonction principale de survie d’unités plus petites. Le processus ne doit pas nécessairement se poursuivre dans la même direction. Mais il n’est pas impossible qu’il le fasse. La transmission de la fonction d’unité principale de survie à des unités sociales représentant un niveau d’intégration supérieur a très régulièrement produit des décalages (...) Il s’est toujours reproduit la même scission entre la reprise factuelle de la fonction d’unité principale de survie par des unités sociales d’un niveau supérieur d’intégration et la fixation tenace de l’identité des individus aux unités d’un stade antérieur*”³¹. Assim, ele sugere que a *unidade de sobrevivência* atual reside na conformação de espaços integrados de regulação, sendo esses espaços apenas elos de uma malha global.

A integração regional se ergue, então, na intenção de atenuar uma dupla defasagem. Primeiro, aquela entre o econômico e o político, através da constituição de um poder soberano supranacional capaz de impor limites à lógica global, mercantil e financeira do livre mercado. Segundo, a defasagem entre, de um lado, o político-econômico e, de outro, o social, através da criação de um *habitus* apto a organizar novas práticas, atitudes e anseios do homem do terceiro milênio. Ela se constrói, assim, numa tentativa de interferir na lógica da *international governance*, caracterizada pela imbricação complexa de regimes múltiplos³². Esses regimes, segundo Stephen Krasner, definem mecanismos de autoregulação que reduzem a margem de manobra dos Estados-nação, introduzindo dispositivos de ajustamento entre as políticas nacionais e as contingências internacionais à margem de todo arcabouço institucional³³. A integração regional tenta, na verdade, racionalizar as relações entre o Estado e a sociedade, otimizando os modos de coordenação entre a concepção e a implementação da ação pública³⁴.

A União Européia tenta cristalizar, a partir da segunda metade do século XX, esforços pioneiros no sentido de se reapropriar da utopia transnacionalista que marca a história das relações internacionais. Com as mentes ainda profundamente impregnadas pelos

horrores da Segunda Guerra Mundial, divisando num horizonte próximo a ameaça da Guerra Fria e desejando estabelecer meios que possam impedir a eclosão de novo conflito bélico, os tomadores de decisão da Europa Ocidental se resignam a conceber um processo institucional de integração regional calcado num exercício de soberania dividida.

Oscilando entre uma estratégia de cooperação – ancorada em práticas intergovernamentais e tomada consensual de decisão – e uma estratégia de integração – assentada em práticas supranacionais e tomada de decisão por maioria – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos galgam os degraus da CECA (Tratado de Paris – 1951), CEE (Tratado de Roma – 1957), chegando, já com o concurso de outros parceiros, à União Européia (Tratado de Maastricht – 1993). Embora inúmeras crises tenham marcado o percurso dos Estados europeus, a experiência integracionista sobrevive enquanto alternativa viável, como demonstram as ainda recentes cimeiras de Amsterdã (1997) e de Nice (2000).

Se ela hesita entre se aprofundar e se alargar, a UE deve ainda enfrentar o dilema entre optar por um modelo neoliberal ou um outro mais intervencionista, capaz de efetuar mais expeditamente a função de redistribuição. Sem embargo, não se pode ocultar que, desde os primórdios, um dos principais objetivos da União Européia se constitui em promover uma redução entre os diferentes níveis de desenvolvimento entre países e/ou regiões intra-nacionais. A ideia é aproximar o nível de vida do cidadão das periferias daquele do cidadão dos centros mais desenvolvidos.

Por outro lado, filho de uma outra época e respondendo a demandas culturais e de desenvolvimento político distintas daquelas que selam o destino da União Européia, o Mercosul tenta, à sua maneira, não somente fornecer uma alternativa concreta aos desafios de reforma de seus Estados-membro, mas também criar uma opção realista no que concerne às suas respectivas inserções internacionais. Ora, o processo de gênese do Mercado Comum do Sul situa-se num cenário de profunda metamorfose tecnológica onde as variáveis espaço, velocidade e tempo passam a ser definidas em função de novos parâmetros, determinados pela celeridade e precisão da lógica binária da informática. O corolário político de tal metamorfose reflete-se *ipso facto* na transformação da noção de fronteira, que assume um formato bem mais permeável, favorecendo uma interdependência osmótica. Essa interdependência se manifestando claramente nos setores financeiro, mercantil, cultural e social.

30 Cf. ELIAS, Norbert, *op.cit.*

31 *Ibid.*

32 Para uma análise epistemológica e ontológica consistente dos regimes internacionais: Cf. RUGGIE, John Gerard, *Constructing the World Polity*, Routledge, London, 1998.

33 Cf. KRASNER, Stephen, *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*, in KRASNER, Stephen (edited by), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.

34 Cf. KOOIMAN, Jan, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993.

Todavia, o lastro onde repousa as fundações mercosulinas é marcado pela vontade recíproca de Argentina e Brasil de arrimar seus respectivos processos incipientes de redemocratização num espaço exógeno de regulação política visando a incrementar o nível de irreversibilidade de tais processos. Além disso, tenta-se ancorar as transformações econômicas do Estado e sua projeção estratégica internacional num patamar intermediário cujas premissas de funcionamento respondam às novas categorias de demandas planetárias: eficiência, rapidez, prática cidadã e preservação ecológica. Assim, contrariamente à UE, há que se verificar que a centralidade da ação dos parceiros mercosulinos encontra-se calcada em fatores que diferem daqueles que, outrora, fundaram o processo europeu de integração. De fato, não existe no Cone Sul um pretérito pontuado de guerras³⁵, nem um cenário de possível conflagração armada quando do início das negociações entre Brasília e Buenos Aires em meados dos anos oitenta. A sobrevivência estatal não se encontra iminentemente ameaçada, nem assombra sociedades civis ou elites políticas atrocidades recentes e sistemáticas entre os povos de seus países.

A construção do Mercosul é lançada, pois, numa conjuntura psicológica que não concebe a possibilidade de um exercício de soberania dividida. A supranacionalidade introduzida na arena europeia pela Alta Autoridade da CECA não encontra paralelo nem no cenário da integração latino-americana, em geral, nem no do Mercado Comum do Sul, em particular. O Estado-nação da América meridional parece, devido talvez à sua idade precoce e a um ranço colonialista ainda recente, fortemente ligado à prática clássica da soberania³⁶. Assim, o movimento pendular entre a estratégia de integração e a de cooperação identificada ao longo da edificação da UE restringe-se, no Mercosul, a uma lógica retilínea que se pode qualificar de enquadramento da cooperação intergovernamental³⁷.

Trata-se, na verdade, de um *modus operandi* específico que vai além de uma simples cooperação, mas que resta aquém de uma verdadeira dinâmica de integração. Em outros termos, preserva-se uma estrutura institucional inteiramente intergovernamental do ponto de vista político, mas gera-se uma prática reguladora a nível econômico e social capaz de produzir rugosidades, elas próprias origem de *momentum* político com viés supranacional. Essas rugosidades se galvanizam não somente através de uma produção normativa derivada – *decisões, resoluções e diretrizes*

– mas igualmente pelo aparecimento progressivo de uma sociedade civil incipiente.

Apesar das inúmeras dificuldades no procedimento de internalização do direito oriundo do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, as *decisões, resoluções e diretrizes* começam, pouco a pouco, a balizar as atividades dos cidadãos do Mercosul. A primazia desse balizamento concerne essencialmente as atividades de cunho mercantil, mas alguns outros setores, como o da educação, o da cultura ou, ainda, o do desenvolvimento regional começam também a ser contemplados³⁸.

Quanto a uma sociedade civil mercosulina emergente, ela deve ser concebida como ainda extremamente frágil, posto que tracionada simultaneamente pelos processos antagônicos de globalização econômica e fragmentação cultural³⁹. Esse embrião societal ainda não produz espaço público no sentido evocado por Jürgen Habermas⁴⁰, mas pode-se apontar cinco elementos que pleiteiam sua existência: os partidos políticos, a opinião pública, os grupos de interesse e de pressão, os movimentos regionais e as Forças Armadas⁴¹. É notório que a centralidade mercantil de outrora, embora continue robusta, começa a suscitar um fenômeno de contaminação que se alastra em diversos espaços das sociedades nacionais.

Contudo, a exemplo da UE, o processo de reificação do Mercosul padece, e de maneira crônica, de chagas relacionadas não somente às assimetrias entre os Estados-nações mas também atreladas às suas respectivas desigualdades intra-regionais. O desafio é, pois, pensar um formato institucional capaz de reger as relações entre parceiros e, sobretudo, apto a promover a coesão social e o desenvolvimento estrutural das unidades subnacionais que os compõem. É mister implementar uma lógica distributiva que possa aproximar as periferias dos centros e aplainar as divergências de interesses que, quase sempre, marcam suas relações.

3. Da multitude de periferias

O Tratado de Roma cria, como um de seus principais instrumentos de redistribuição, os Fundos Estruturais. Através do Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), a UE se dota de instrumentos para implementar uma política de coesão econômica e social⁴². Esses fundos representam em torno de 40% de suas despesas totais e visam a “*réduire l'écart entre*

35 Guerra Franco-Prussiana (1870), Primeira Guerra Mundial (1914) e Segunda Guerra Mundial (1939).

36 Cf. CÉSAIRE, Aimé, *Et les chiens se taisaient*, Présence Africaine, Paris, 1956.

37 Cf. MEDEIROS, Marcelo de A., *La genèse du Mercosud*, L'Harmattan, Paris, 2000.

38 Por exemplo : Decisão 09/91 criando as reuniões especializadas de turismo, ciência e tecnologia, cultura e meio-ambiente; Decisão 07/92 instaurando o Plano Trienal de Educação; Decisão 37/93 criando uma comissão *ad hoc* para o desenvolvimento regional; Decisão 38/93 concebendo um grupo *ad hoc* para estudar a confecção de um documento único de identificação aos quatro países.

39 Cf. HUNTINGTON, Samuel, *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1997.

40 Cf. QUERMONNE, Jean-Louis, *op. cit.*

41 Cf. MEDEIROS, Marcelo de A., *op. cit.*

42 Cf. QUERMONNE, Jean-Louis, *op. cit.*

les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales⁴³". Submetida a alargamentos sucessivos, a UE incorpora, progressivamente, novas regiões retardadas socio-economicamente – é o caso das adesões da Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal. Ao lado, porém, dessas macro-periferias continentais imediatas – sem esquecer os bolsos de subdesenvolvimento interiores aos quatro grandes (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) – a União Europeia deve considerar uma ultraperiferia longínqua, a qual grupa os *Départements Français d'Outre Mer - DOM* (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), os arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira e as Canárias espanholas (todas partes integrantes dos respectivos espaços aduaneiros nacionais e, conseqüentemente, do da União Europeia).

Ora, essa dinâmica de redistribuição dos Fundos Estruturais da UE conta, para o ano 2000, com um orçamento de quase 740 bilhões, sem considerar a soma, *grossa modo* semelhante, destinada à aplicação da Política Agrícola Comum (PAC)⁴⁴. Na verdade, equipada com um sistema de captação de recursos que é independente da vontade política dos Estados-membro, a UE outorga a seu sistema institucional e a sua prática social uma legitimidade concreta, e transforma a Comissão Europeia num ator redistributivo à *part entière* no cenário integracionista do velho continente⁴⁵.

O Mercado Comum do Sul, por sua vez, sofre com a ausência de um orçamento próprio. Somente a Secretaria Administrativa conta com um orçamento logístico de funcionamento que é financiado em partes iguais por contribuições dos Estados-membro que, aliás, quase sempre estão atrasados em suas doações⁴⁶. Porém, numa atitude que pode induzir a se pensar na constituição de um fundo comum voltado para o desenvolvimento, o Protocolo de Ouro Preto, em seu preâmbulo, aponta "para a necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do Mercosul".

Sem embargo, as heterogeneidades no quadro do Cone Sul são gritantes e de duas ordens. Em primeiro lugar, há que se constatar um desnível abissal entre as unidades formadoras do Mercosul, o Brasil representando, *grossa modo*, 2/3 da população, do

PIB e do território do conjunto integracionista⁴⁷. Tomando-se o *tandem* Brasil & Argentina a proporção é ainda mais significativa, representando em torno de 95% dos indicadores supracitados. Logo, Paraguai e Uruguai surgem como Estados satélites que gravitam em torno dos interesses do eixo Brasília-Buenos Aires.

Em segundo lugar, pode-se verificar as heterogeneidades subnacionais que, infelizmente se mostram de mesma magnitude. Assim, no seio da República Federativa do Brasil apenas três estados federados, Minas Gerais (15%), Rio de Janeiro (15%) e São Paulo (35%)⁴⁸, detêm, aproximadamente, 65% do PIB nacional, concentrando o essencial do parque industrial e de serviços. Sua Região Nordeste⁴⁹, inversamente, revela-se um verdadeiro celeiro de pobreza e subdesenvolvimento, cuja economia ainda se baseia na produção de commodities ou de bens com baixo valor agregado. Em 1994, por exemplo 93% de todas as exportações do Brasil para o Mercosul são realizadas pelos estados das Regiões Sul⁵⁰ e Sudeste, cabendo a São Paulo sozinho, uma contribuição de mais de 54%, seguido pelo Rio Grande do Sul, com participação em torno de 10%. As Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, nesse mesmo ano, contribuem com apenas 7% das exportações brasileiras para os parceiros mercosulinos⁵¹. Isso não impede, portanto, que as exportações do Nordeste para o Mercado Comum do Sul passem de 3,21% em 1990 a 9,56% em 1994, mesmo se sua participação no total das exportações brasileiras rumo ao Mercosul regredirem de 7,53% a 5,53% no mesmo período⁵².

A concentração de riqueza e de poder na República Argentina não é menos importante. A hegemonia portenha se exerce, na realidade, tanto na esfera política – através de um federalismo centralista – quanto na arena econômica – através de uma concentração produtiva de bens e serviços na capital federal. Contrariamente ao Brasil, onde ao polígono econômico São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais se contrapõe o bastião político de Brasília, Buenos Aires acumula, *pari passu*, poder político e potência econômica, gerando uma situação de *quasi-monopólio* dificilmente contestável pelas demais Províncias. Se centros como Córdoba ou Rosário ainda conseguem avançar na sombra bonarense, a situação difere em unidades subna-

43 Cf. Artigo 158 do Tratado de Amsterdã.

44 Cf. LEPARMENTIER, Arnaud, "La révolution agricole allemande se heurte aux réalités du marché", *Le Monde*, 28/01/01, p. 03.

45 De maneira geral, as fontes de recursos próprios da UE provêm: de 1,4% do imposto de valor agregado cobrado pelos Estados-membros (732,5 bilhões em 2000); e de porcentagem da tarifa externa comum aplicada pelos Estados-membros a terceiros países (712,3 bilhões em 2000). Cf. QUERMONNE, Jean-Louis, *op. cit.*

46 Cf. Artigo 45 do Protocolo de Ouro Preto.

47 Argentina: 2.766.889 Km², 36,6 milhões de habitantes e US\$ 434 bilhões de PIB; Brasil: 8.511.965 Km², 168 milhões de habitantes e US\$ 1,1 trilhão de PIB; Paraguai: 406.752 Km², 5,4 milhões de habitantes e US\$ 22,4 bilhões de PIB; Uruguai: 176.215 Km², 3,3 milhões de habitantes e US\$ 28,4 bilhões. Cf. *L'Etat du Monde*, La Découverte, Paris, 2001.

48 Esses três estados formam a Região Sudeste.

49 Formada pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, representando 18,3% do território nacional.

50 A Região Sul é formada pelos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

51 Cf. ARROUXELAS GALVÃO, Olímpio José (de), "Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a Região Nordeste", in *Comércio internacional e o Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro*, Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 1997.

52 Cf. PORTELA, Aloísio, "Mercosul vai prejudicar o NE", *Diário de Pernambuco*, 08/10/95.

cionais como Salta, no Nordeste argentino, onde recessão e desemprego atingem níveis abissais. Nesta Província 60% da população vive na pobreza e 17% na indigência total⁵³.

Além dessas duas ordens de disparidade – extra e intra-nacionais – há que se recordar que União Européia e Mercosul pertencem a categorias de integração distintas, a primeira almejando a integração de países desenvolvidos, o segundo aspirando à colaboração entre nações em vias de desenvolvimento⁵⁴. Ora, esta realidade sublinha o caráter intrínseco da marginalidade do Mercosul no cenário internacional. Com um PIB em torno US\$ 1,6 trilhões, população de, *grosso modo*, 220 milhões de habitantes e participação no comércio mundial de apenas 1,66% (em 1997)⁵⁵, o Mercado Comum do Sul difere sensivelmente da UE ou do NAFTA⁵⁶. Ou seja, esses dois conjuntos regionais centrais e estrategicamente mais influentes possuem uma capacidade de redistribuição obviamente mais eficaz, na medida em que detêm riqueza superior àquela de conjuntos regionais periféricos como o Mercosul, a Comunidade Andina ou a SADC⁵⁷. Além disso, no caso específico da União Européia, mecanismos supranacionais facilitam a tarefa de redistribuição, tão dificilmente gerenciáveis num quadro puramente intergovernamental.

Pode-se, assim, conceber um *grid* de leitura das múltiplas formas de periferias que, às vezes assumem posições excludentes, mas às vezes posturas incluídas. Nesse último caso constata-se uma superposição de periferias, gerando um efeito cascata de forma concêntrica que se revela de natureza nefasta. Seguindo essa lógica, propõe-se uma taxonomia em quatro níveis:

- (i) **macro-periferias**: quando os próprios espaços de integração constituem uma zona marginal no seio do sistema internacional (Mercosul, MCCA⁵⁸, SADC, etc.);
- (ii) **meso-periferias**: quando no quadro de um processo de integração regional encontram-se Estados-membro inteiros em situação de atraso (México no NAFTA, Paraguai no Mercosul, Irlanda na UE, etc.);
- (iii) **micro-periferias**: na medida em que unidades subnacionais se revelam abaixo da média do conjunto integracionista (Região Nord-Pas-de-Calais no Norte da França, a Calábria ou a Campania no Sul da Itália);
- (iv) **ultra-periferia**: quando regiões se encontram profundamente retardadas em relação às médias nacionais e/ou comunitárias (*DOM* franceses,

Açores, Madeira, Canárias, Patagônia argentina ou o Nordeste brasileiro).

De acordo com esse *grid*, a região do Chaco paraguaio, por exemplo, ilustraria a supracitada dinâmica de superposição de marginalidades. Na verdade ela é simultaneamente ultra-periferia, meso-periferia e macro-periferia, pois se trata de região com profundo retardo em relação às médias nacionais, é parte de Estado-membro relativamente menos desenvolvido em relação aos parâmetros comunitários (Paraguai) e, finalmente, é elemento constitutivo de um processo de integração periférico (Mercosul).

Atualmente com quinze membros, a UE, vista à luz do *grid* aqui proposto, apresenta sobretudo micro-periferias. Suas meso-periferias têm se atenuado nas últimas duas décadas com o desenvolvimento contínuo da Espanha, da Grécia, da Irlanda e de Portugal. Claro está que o processo de alargamento rumo ao Leste, ora em curso, deve modificar essa paisagem política, na medida em que ele poderá provocar a adesão de Estados que são, quase que como um todo, atrasados em relação à média comunitária. Será um retorno às meso-periferias.

Sem embargo, esse retorno tem se mostrado um desafio-mor para as reformas institucionais visando ao alargamento da UE, pois trata-se de se repensar os instrumentos e critérios de redistribuição numa lógica de decréscimo relativo de recursos. Segundo cálculos da Comissão Européia⁵⁹ a adesão da Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Romênia, Bulgária e Chipre aumentará de 34% a massa geográfica e de 29% a população da UE, enquanto que seu PIB só crescerá de 5%. As meso-periferias de ontem – Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda – adotam, então, uma atitude refratária face às meso-periferias atuais e tentam obter garantias do poder supranacional comunitário gerenciador dos Fundos Estruturais, que sejam capazes de preservar um mínimo de benefícios. Essa postura tende, evidentemente, a retardar o andamento das negociações entre os Quinze e os PECO⁶⁰. Todavia, interesses de ordem política, comercial e financeira atenuam a posição das ex-meso-periferias, levando-as, globalmente, a se alinhar com a visão da “maioria” da UE e do poder supranacional da Comissão.

Não obstante a supremacia decisória do Conselho de Ministros, a constelação de instituições supranacionais, que germina na paisagem política da Europa comunitária, revela-se uma aliada preciosa no sentido de sedimentar as práticas sociais, políticas e

53 Cf. LESER, Eric, “L’Argentine tente de sortir de la crise”, *Le Monde*, 22/06/01.

54 Cf. GRUGEL, Jean, HOUT, Wil (edited by), *Regionalism Across the North-South Divide: State Strategies and Globalization*, Routledge, London, 1999.

55 Cf. Página web do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: www.mercosul.gov.br

56 NAFTA: North American Free Trade Agreement.

57 SADC: Southern African Development Community.

58 MCCA: Mercado Comum Centro Americano.

59 Cf. “A survey of European enlargement”, *The Economist*, May 19th 2001.

60 PECO: Países da Europa Central e Oriental.

econômicas no espaço público da UE e, por conseguinte, gerenciar mais racional e democraticamente o problema das periferias e a questão da lógica distributiva dos ganhos. Esse não é o caso de figura do Mercado Comum do Sul, que ainda resta tributário de uma dinâmica por demais intergovernamental, mesmo se incarnando uma vontade manifesta de inserção internacional geradora, ao menos a curto prazo, de marginalidades múltiplas.

4. Da lógica distributiva

A simultaneidade dos processos de globalização, regionalização e fragmentação exige, pois, dos Estados-nações, uma grande capacidade de adaptação. É mister conciliar eficácia e democracia, fatores constitutivos do tempo mundial⁶¹ pós-guerra fria e associação *quasi*-consensual para as comunidades epistêmicas⁶². Democracia não somente no sentido formal ou institucional, “como o nome pomposo de alguma coisa que não existe”⁶³, porém em sua acepção primeira, como “uma associação onde o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos”⁶⁴. A interdependência econômica *de facto* entre unidades parceiras deve ser traduzida por uma solidariedade social *de jure*, fundada em lógica distributiva consistente e apta a estabelecer um arcabouço político estável e duradouro.

É preciso notar, contudo, que a noção de distribuição vai além da simples transferência de fundos – ação situada a jusante. Ela também é marcada pela capacidade dos diversos níveis de unidades formadoras do todo comunitário de influenciar a definição de prioridades estratégicas e de aumentar suas capacidades de participação na concepção e implementação de políticas públicas – ação situada a montante. Principalmente no que concerne as unidades mais marginalizadas. Trata-se, dessa maneira, de uma redistribuição de competências. Logo, na medida em que os processos de regionalização induzem a criação de novas lealdades e de novos espaços de regulação, impõe-se que algumas prerrogativas estatais também se desloquem na direção de um poder supranacional, transformando-o em depositário da vontade coletiva e árbitro da lógica distributiva comunitária.

Nesse sentido, pode-se identificar, *lato sensu*, três modalidades de supranacionalidade no contexto da integração regional:

(i) supranacionalidade de proposição: é exercida por órgão cujos membros representam o conjunto comunitário e não os Estados-membro aos quais

pertencem. Esse colégio assume, quase que exclusivamente e segundo as grandes orientações dos Estados-nações, a tarefa de conceber o arsenal normativo que baliza o processo de institucionalização e as práticas sociais. Trata-se do primeiro degrau rumo à supranacionalidade plena;

(ii) supranacionalidade de controle: é assumida por ente institucional independente dos Estados-membro, cuja função é de velar pela aplicação uniforme da produção jurídica do conjunto comunitário, e isto através da criação de uma jurisprudência interpretativa unívoca e inapelável. Constitui-se em estágio intermediário e em exercício de maturação em direção a uma supranacionalidade detentora de soberania;

(iii) supranacionalidade de decisão: é incarnada por uma prática fundada no voto por maioria qualificada que, ele próprio, encerra o real poder soberano de tomada de decisão. Adotada paulatinamente, ela restringe-se, num primeiro tempo, a setores específicos do processo de integração, após o que inicia um movimento progressivo de contaminação – *spill over*. Inversamente às supranacionalidades de proposição e de controle – intrinsecamente vinculadas à existência de corpos supranacionais de representação, sem contudo constituir fontes primárias e soberanas de poder – a supranacionalidade de decisão tem se acomodado a dispositivos intergovernamentais que, todavia, tem conseguido galvanizar o exercício da soberania no espaço comunitário.

Ora, à luz dessa grade de interpretação, percebe-se que, enquanto na União Europeia a existência simultânea das três modalidades de supranacionalidade é verificada – *e.g.*: Comissão Europeia, Corte de Justiça e Conselho de Ministros – no Mercado Comum do Sul elas são inexistentes. Apenas a Secretaria Administrativa do Mercosul, órgão eminentemente de apoio logístico, é caracterizada por uma supranacionalidade de representação. Os membros do Grupo Mercado Comum (GMC) estando hierarquicamente submetidos aos seus superiores do Conselho Mercado Comum (CMC) elaboram proposições que tendem a proteger os interesses nacionais e, portanto, não assumem os interesses comunitários. Por outro lado, o CMC, o GMC e a Comissão de Comércio aplicam a regra do voto consensual – com a presença de todos os Estados-membros – nas suas tomadas de decisão, distanciando-se pois da via majoritária⁶⁵. Enfim, a

61 Tempo mundial: confluência do fenômeno político – caracterizado pela queda do regime soviético; e do fenômeno econômico – marcado pela globalização de fluxos comerciais e financeiros. Gera-se, assim, um *quasi*-consensus em torno do binômio democracia de mercado. Cf. LÄIDI, Zaki, *L'Ordre mondial relâché: sens et puissance après la Guerre Froide*, PFNSP, Paris, 1993.

62 Cf. HAAS, Peter, “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization* 46 (special issue):1, 1992.

63 Cf. SARTORI, Giovanni, *Théorie de la démocratie*, Armand Colin, Paris, 1973.

64 Cf. MARX, Karl, ENGELS, Friedrich, *Manifeste du Parti Communiste* (1848). *Apud*. HERMET, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Paris, 2000.

65 Cf. Art. 37 do Protocolo de Ouro Preto.

dinâmica *ad hoc* do Protocolo de Brasília de solução de controvérsias não induz à perenidade jurisprudencial de um Tribunal supranacional, elemento, não raro, requisitado pelos atores políticos, sociais ou agentes econômicos enquanto garantia de suas futuras ações.

Pode-se assim constatar que, no caso mercosulino, a lógica distributiva permanece prerrogativa exclusiva do Estado-nação, posto que o processo de integração regional não gera nenhum mecanismo concreto de compensação ou de transferência de competências em direção de instituições supranacionais. Na verdade, estas simplesmente não existem. É verdade que a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social pelo Protocolo de Ouro Preto, assim como o engajamento mais explícito da Comissão Parlamentar Conjunta, procuram atenuar o estado-centrismo que tem guiado o processo integrationista do Cone Sul. Também dinâmicas mais informais, como a da rede Crecenea/Codesul e aquela das Mercocidades, têm tentado influenciar o *modus vivendi* do Mercosul no sentido de intensificar sua democratização através de uma participação mais efetiva das unidades subnacionais⁶⁶.

No caso da UE, além da tríade Comissão, Corte de Justiça e Conselho de Ministros – que reproduzem, respectivamente, supranacionalidades de proposição, de controle e de decisão – outras instâncias interferem no procedimento distributivo comunitário⁶⁷. Entre elas destacam-se o Comitê Econômico e Social (CES) e o Comitê de Regiões (CR) que vão tentar, apesar de seus papéis meramente consultivos, exprimir, respectivamente, os interesses de segmentos socio-econômicos e de unidades infra-estatais junto aos poderes supranacionais de decisão. Se por um lado o CES estrutura-se em torno da noção de interesses de grupos econômicos e societários dos mais diversos horizontes comunitários, por outro lado o CR reifica-se segundo uma lógica geográfica, congregando unidades subnacionais que, algumas vezes, sentem-se excluídas do processo integrativo. Paradoxalmente, esse sentimento de exclusão manifesta-se ora pela fraqueza estratégica da unidade infra-estatal, que tenta

então se fazer ouvir pelas autoridades supranacionais; ora pela robustez de algumas delas, que consideram restritos seus espaços de ação dentro do quadro do Estado-nação.

Malgrado o objetivo comum de atenuar a forte presença do Executivo central nas negociações comunitárias, essa contradição intrínseca dificulta o funcionamento do Comitê de Regiões, na medida em que a heterogeneidade profunda entre suas partes constitutivas dificulta as relações horizontais e a definição de novos parâmetros de equilíbrio do todo integrationista. Assim algumas pequenas unidades⁶⁸ que têm assento no CR receiam que entes como o Länd Bade-Wurtemberg (Alemanha) ou Regiões como a Catalunha (Espanha), Lombardia (Itália) ou Rhône-Alpes (França) fagocitem seus interesses, impondo, pois, suas próprias visões de desenvolvimento dentro da UE⁶⁹. Donde o intenso apego das pequenas unidades subnacionais aos laços protetores do Estado-nação e a decepção das unidades mais desenvolvidas no que concerne uma maior autonomia e uma ação mais direta junto às autoridades supranacionais de Bruxelas.

O cruzamento das funções do CES e do CR acarreta uma complementaridade salutar no que se refere à formação de uma compreensão não monolítica da integração europeia, ou seja, que a percebe não apenas como uma simples relação entre Estados-nação, mas como um sistema imbricado de convívio de interesses entre sociedade civil e agentes econômicos⁷⁰. Esses interesses são canalizados pelos diversos níveis de administração, gerando uma prática que alguns estudiosos tem denominado de *governance*⁷¹. Sem embargo, é a capacidade de mobilização que pontua o fenômeno de *governance* que exerce uma forte influência na transformação da lógica distributiva em suas duas vertentes, a saber: a montante e a jusante.

Dotada de dispositivos supranacionais de todas as naturezas, a União Européia, apesar da complexidade de seu funcionamento, parece constituir um genuíno espaço de regulação política, social e econômica⁷². Ora, é essa regulação que proporciona a

66 Crecenea: Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino; Codesul: Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul. A rede Crecenea/Codesul reúne duas vezes por ano, a partir de 1995, os Governadores das Províncias do Nordeste Argentino e dos Estados do Sul e Centro-oeste brasileiros. Esta cimeira vai bem além de desafios meramente administrativos e constitui um ato político no qual as Províncias e Estados federados proclamam a importância de seus papéis no processo de integração do Mercosul. A rede de Mercocidades reúne cidades do Mercosul e do Chile com o objetivo principal de promover a participação cidadã. Cf. MEDEIROS, Marcelo de A., *La genèse du Mercosud*, L'Harmattan, Paris, 2000.

67 É verdade que desde a introdução do mecanismo de Decisão pelo Tratado de Maastricht (art. 251 TCE, ex-189 B), o Parlamento Europeu vem assumindo, progressivamente, um papel importante, tentando responder assim ao déficit democrático que tem permeado o processo de integração da UE. Através desse procedimento o Parlamento detém um verdadeiro poder de veto, adquirindo, assim, um poder de decisão. O Parlamento Europeu também dispõe de um poder indireto de proposição, ou seja, ele pode submeter à Comissão proposições de elaboração de normas comunitárias. Cf. QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union Européenne*, Montchrestien, Paris, 2001.

68 E.g. a Presidência da Câmara Municipal de Sintra e a Presidência do Governo da Região Autónoma dos Açores (Portugal) ou ainda o Alcade de Langreo (Espanha).

69 Cf. BALME, Richard (sous la direction de), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.

70 Esta é, *lato sensu*, a linha de pensamento de Moravcsik. Segundo ela haveria três etapas na discussão de um acordo de integração: (i) a formação de preferências nacionais, (ii) as negociações inter-estatais e (iii) a escolha institucional. Cf. MORAVCSIK, Andrew, *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*, in EVANS, Peter, JACOBSON, Harold, PUTNAM, Robert (edited by), *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*, University of California Press, Berkeley, 1993.

71 Utiliza-se aqui a definição de governança elaborada por Hocking e Wallace: "whilst government rests on formal authority and ultimately, the capacity to coerce, governance suggests a combination of both governmental and non-governmental mechanisms resting on shared goals and relying on consensus rather than coercion". Cf. HOCKING, Brian, WALLACE, William, *Multi-level Governance: an Overview*, Paper apresentado no workshop *Regional Integration and Multi-level Governance do European Consortium for Political Research – ECPR*, Berna, 27 de fevereiro / 04 de março de 1997.

72 Mesmo se em graus diferenciados: regulação econômica > regulação política > regulação social. Cf. SCHARPF, Fritz, *Gouverner l'Europe*, Presses de ScPo, Paris, 2000.

implementação e, em seguida, o reforço da lógica distributiva, cristalizando-a como resultante da combinação dos esforços do poder supranacional comunitário e das unidades infra-estatais, por um lado, e do Estado-nação, por outro. Todavia, é o poder supranacional comunitário que, organicamente, funciona como um verdadeiro catalisador de tal processo. Desprovido do arsenal supranacional que marca a integração europeia, o Mercado Comum do Sul regula, naturalmente, menos e, até o momento, tem concentrado essa regulação essencialmente no setor mercantil. A frágil mobilização, consequência do baixo capital social⁷³ dos Estados-membro, dificulta, *intra muros*, o desenvolvimento da fórmula da *governance*, agravando as deficiências de redistribuição inerentes, *lato sensu*, a toda organização política de integração que almeja sobreviver coerentemente num cenário internacional globalizado.

Conclusão

A noção de soberania que reside no imaginário ocidental encontra-se fundamentalmente arraigada na conformação do Estado moderno. Há mais de cinco séculos essa forma de organização política vem pautando as práticas sociais e as relações internacionais entre os povos. Práticas e relações que, todavia, mostram-se hoje relativamente modificadas pelas sucessivas e paulatinas transformações científicas e tecnológicas, passando a exigir da criatividade humana novas formas de organização do poder político. No atual tempo mundial, a soberania clássica se vê, assim, contestada em suas vertentes endógena e exógena. No primeiro caso através de demandas oriundas das unidades infra-estatais, legitimadas pelo apelo democrático que elas encerram; no segundo caso pela necessidade crescente de cooperação entre Estados-nações - desembocando mesmo em processos de integração - legitimados pela eficiência econômica que elas asseguram aos seus membros.

Ora, essa necessidade de cooperação remonta à antiguidade, passa pelo período medieval, para finalmente chegar à Idade Moderna, revelando-se, pois, um fenômeno deveras constante. O que parece ser procurado, desde então, é uma situação de equilíbrio de poder, geradora de harmonia e vetor inibidor de conflitos bélicos, comerciais, culturais ou sociais. Contudo, se a visão teleológica é a mesma, os meios para atingi-la diferem, assumindo por vezes um formato essencialmente estado-cêntrico (realista), por

vezes uma articulação holista com vocação supranacional (transnacionalista).

Em meados do século XVIII, por exemplo, o escocês David Hume, em seu ensaio *Of the Balance of Power*⁷⁴, apresenta certos elementos nesse sentido. Também o prelado francês Fénelon, bispo de Cambrai, em seu *Supplément à l'examen de conscience sur les devoirs de la royauté*⁷⁵, reporta-se a noção de equilíbrio de poder sublinhando que um simples ajustamento mecânico das forças presentes não seria uma solução definitiva. Quando o Estados-nação procuram suas seguranças particulares e definem seus interesses comuns, impõe-se o estabelecimento de laços perenes entre eles, ou seja, é mister "*faire une espèce de société et de république générale*"⁷⁶. Ainda, alguns séculos mais tarde, Hans Morgenthau retoma essa problemática em seu *Politics Among Nations*⁷⁷ apontando que *all foreign policies tend to conform to and reflect one of three patterns of activity: maintaining the balance of power, imperialism and what he called the politics of prestige (impressing other states with the extent of one's power)*⁷⁸.

Em suma, o que se delineaia, *grosso modo*, é a constituição de dois pólos interpretativos antagônicos - nem sempre bem definidos - entre os quais se estende uma gama intermediária de compreensões que oscilam, assim, entre postulados realistas e premissas transnacionalistas. É nesse espectro que se situam as diversas modalidades de integração regional e suas respectivas concepções de soberania. Procurando atenuar os efeitos de natureza entrópica que derivam das múltiplas metamorfoses que marcam a história da organização política ocidental, tenta-se repensar a noção de soberania, adaptando-a aos anseios mais prementes de ordem interna e externa.

No que concerne a ordem externa, a secular interpretação tomista volta então à pauta através da idéia de soberania dividida, remetendo o debate a reflexões sobre a pertinência de fórmulas intergovernamentais ou supranacionais. No que toca a ordem interna, as discussões gravitam em torno de temas como autonomia, descentralização ou, ainda, desconcentração. O patamar ocupado pelo Estado-nação encontra-se, dessa maneira, submetido simultaneamente a pressões oriundas das forças subnacionais e supranacionais. A resultante dessa interação sedimenta-se na edificação de um sistema complexo de relações que reflete as novas dimensões de poder de cada instância político-administrativa. Assim, a soberania, ainda que fortemente enraizada no Estado-nação, começa a migrar - através dos diferentes tipos de supranacionalidades - rumo ao

73 Cf. PUTNAM, Robert, *Making Democracy work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

74 Cf. HUME, David, *Essays Moral, Political and Literary*, OUP, Oxford, 1974.

75 Apud. TRUYOL Y SERRA, Antonio, *Fénelon, théoricien de l'équilibre européen*, in BADIE, Bertrand, PELLET, Alain (sous la direction de), *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Economica, Paris, 1993.

76 *Ibid.*

77 Cf. MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, New York, 1948.

78 Apud. GRIFFITHS, Martin, *op. cit.*

aparelho transnacional e, através dele, também em direção da esfera subnacional⁷⁹.

Contudo, observa-se que o advento integracionista - segundo o nível de desenvolvimento de seus componentes e em função da opção feita por eles no que concerne o grau de supranacionalidade a ser implantado - nem sempre consegue promover um processo igualitário ou pelo, menos, apto a atenuar o caráter marginal de determinados de seus espaços ou segmentos societais. Se, por um lado, a situação econômica é uma variável estrutural que demanda prazo elástico de modificação; por outro lado, a escolha do grau de supranacionalidade a ser adotado reflete deliberadamente uma opção política. Ela tem, aliás, através de um fenômeno de *feedback*, incidência considerável sobre a evolução do cenário econômico.

Sem embargo, é a macro-visão que fundamenta a regulação supranacional que facilita a instalação de uma lógica centrípeta e, conseqüentemente, que aproxima as periferias dos centros. Instaura-se, assim, um processo re-distributivo que tenta compensar as disfunções de um sistema ainda em vias de implementação, onde as disputas intestinas, não raro, pecam por falta de racionalidade. Para tal, entretanto, há que se respeitar os preceitos democráticos e, *pari passu*, acordar a transferência de prerrogativas do Estado-nação para o arcabouço institucional supranacional. Como atesta Amartya Sen, evocando o matemático J. F. Nash, "*en presence de profits issus d'une coopération, la question essentielle n'est pas de savoir si tel ou tel résultat commun est pour tous préférable à une absence de coopération (il existe un grand nombre de ces alternatives), mais s'il engendre une équitable répartition des bénéfices*"⁸⁰. Tal arranjo é, seguramente, de difícil consecução, e tem sido o alvo da reflexão de estudiosos e tomadores de decisão ao longo dos anos⁸¹.

Logo, como seus antepassados - e.g. Confederação Beociana, Liga Hanseática ou Confederação

Helvética - a União Européia e o Mercado Comum do Sul tentam, cada um à sua maneira, responder às demandas específicas de seus respectivos atores políticos, agentes econômicos e sociedades civis. Contudo, eles não podem deixar de considerar que o interesse comum do processo integracionista é o progresso equitativo do conjunto ante uma concorrência internacional implacável, não apenas restrita ao setor econômico, mas estendendo-se igualmente àqueles ligados à cultura ou à religião. Os antecedentes históricos, a realidade econômica, assim como a maturidade política da UE faz com que, não obstante alguns atropelos, sua estrutura institucional tenha tendido, nos últimos anos, em não negligenciar a estratégia supranacional - ancorada, em grande parte, na soberania dividida. O Mercosul, procurando evitar o excesso de formalismo que caracterizou o fracasso de alguns processos de integração na América Latina no passado, refletindo suas assimetrias intrínsecas e profundas, e atestando sua condição de processo aglutinador de Estados-nação emergentes opta por um modelo de natureza particularmente intergovernamental. Esse modelo, apesar das rugosidades que tem criado e da penetração que tem alcançado junto à pletera de atores nacionais e subnacionais, sofre da falta de mecanismos supranacionais - pelo menos daqueles relacionados à função de proposição e à de controle - para dar coerência e sentido à ação comunitária, assim como para gerar um clima de confiabilidade e criar possibilidades de contestação por parte dos participantes do processo integrativo. Claro que, posteriormente, e em função de uma ponderação de votos pertinente, a prática da supranacionalidade de decisão, limitada inicialmente a um setor específico, pode ser inaugurada. Quiça a introdução desses mecanismos possa facilitar a inserção internacional do Mercosul e estimular o desenvolvimento dos povos que o compõem.

Resumen:

Se analiza teórica y empíricamente la nuevas tensiones entre globalización, regionalización y estado nación. En particular sus implicaciones para los procesos de integración regional entre varios estados nacionales.

Se jerarquiza el análisis de los problemas derivados de las desigualdades de desarrollo entre países y regiones de cada país.

Se fundamenta la necesidad de articular nuevas formas de supranacionalidad para garantizar

la sustentabilidad de estos procesos, así como su aporte a la función distributiva entre países y regiones.

Se detiene en el análisis de esta problemática a la luz de la experiencia comparada entre el Mercosur y la Unión Europea.

DESCRIPTORES: Regionalización/ Mercosur/ Unión Europea/Estado nación.

79 Em alguns casos, quando seus interesses maiores estão em jogo, representantes de Länder alemães ou de Comunidades belgas podem ter assento no Conselho de Ministros da União Européia, assumindo assim o poder de decisão.

80 Cf. SEN, Amartya, *op. cit.*

81 Cf. PRODI, Romano, "Rendre l'Europe aux Européens, *Le Monde*, 26/07/01.

América Latina y el Caribe

La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional

Alberto Rocha Valencia *

Introducción ¹⁻²

Los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe (ALyC) están propiciando la formación de **sistemas de integración** que, mismo si son iniciales, son **históricos, complejos, multidimensionales, multivariados y polideterminados**. Su historicidad, proceso en el tiempo y en espacio, está marcada por dos fechas importantes: los años sesenta, se establecen los tratados llamados de la "primera generación" (ALALC, AC, MCCA / ODECA y CARICOM); los años ochenta, se inician los tratados llamados de "segunda generación" (AEC, G-3 y MERCOSUR) y se reestructuran los anteriores (ALADI, CAN, SICA y CARICOM); durante estos tiempos la geografía y el espacio de cada sistema se definió y se redefinió. Se puede decir, que desde los años ochenta se inicia un nueva etapa en la historia de la integración de ALyC y que esta historia tiene varios cursos posibles. La complejidad se debe a que son sistemas conformados, desde un inicio, por dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Estas dimensiones son específicas, es decir cuentan con un carácter definido y un rol propio, cuestiones que no son muy evidentes en un comienzo, esto porque los procesos integradores se iniciaron formalmente por medio de tratados de integración económica, donde el énfasis estaba puesto en el comercio y en objetivos económi-

cos. Rasgo que se acentúa durante la hegemonía neoliberal, que tiende a reducir la dimensión económica de los sistemas de integración al mercado y al comercio. Entonces, formalmente la dimensión económica es la primera en iniciar su proceso de constitución, pero ella llega acompañada de un conjunto de elementos que muy pronto se insinúan como componentes de posibles dimensiones sociales, culturales políticas y ambientales. Algunos de estos elementos son formales (contemplados directa o indirectamente en los tratados) y otros reales (presentes en las realidades que se integran, aunque no incluidos en el tratado). La multidimensionalidad se refiere al número de dimensiones o subsistemas que constituyen un sistema de integración.

En la actualidad, los procesos de integración regional y subregional son estudiados como sistemas con sus respectivas dimensiones constitutivas. Estos sistemas son multivariados por el número importante de factores que intervienen en la conformación de cada una de las dimensiones de los sistemas de integración; no se trata de una ó dos variables sino de una multiplicidad de ellas, todas vinculadas entre sí, dando lugar a la textura de la respectiva dimensión. Finalmente, por polideterminado entendemos que no hay una variable determinante, sino una conjugación de variables donde cada variable juega su rol en el respectivo momento.

* Profesor Investigador. Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. Universidad de Guadalajara.

1 Este trabajo fue revisado, corregido y actualizado y, por lo tanto, es una segunda versión de aquella que será publicada en el libro: J. Preciado (coordinador), C. Alzugaray, S. Ramírez, A. Rocha y H. Yanes, **La Integración Política Latinoamericana y Caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI**, que se encuentra en proceso de edición.

También dejo constancia de que los cuadros y organigramas de este trabajo han sido elaborados por el Grupo de Investigación sobre Integración Política Regional en América Latina (GIIPRAL), que esta conformado por la Lic. Lourdes Patricia Iniguez T., la Lic. Giovanna Patricia Ríos G., la Mtra. Marta Loza V. y el Dr. Alberto Rocha V., que realiza su trabajo en el marco del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

2 En este trabajo hemos ampliado, profundizado y revisado los desarrollos que realizamos en un trabajo anterior, se trata de "América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional", Rev. **Estudios Latinoamericanos** No 7, CELA-FCPyS-UNAM, enero-junio de 1997. Este trabajo nos ha servido de referente y punto de partida para la elaboración del trabajo que tiene entre sus manos.

Este punto de partida permite pensar los sistemas de integración regional y subregional de manera integral (histórica, sistémica, multidimensional, multivariada y polideterminada) y en consecuencia abordar su estudio desde algunas de sus dimensiones constitutivas. Es válido un enfoque integral (el sistema) así como un enfoque dimensional (algunas de las dimensiones) en el estudio de los procesos de integración. El enfoque integral permite trabajar todo el sistema; el enfoque dimensional faculta el trabajo de una dimensión específica. El trabajo sobre una dimensión es importante porque nos pone frente a una realidad específica, diferente por su naturaleza y rol de las otras constitutivas del sistema. Este trabajo permite ver y valorar desde un inicio aquello que solamente es germinal y no muy evidente; aquello que los "economicistas" (sobre todo los neoliberales) tratan como prescindible y desechable. De esta manera, nosotros realizaremos un estudio de las dimensiones políticas de los sistemas de integración regional y subregional de ALyC, porque pensamos que en ellas se desenvuelve un proceso político que va tomando una forma determinada, lo cual concierne a los pueblos que han quedado comprendidos en dichos procesos de integración. Estas dimensiones políticas quedan manifiestas por un conjunto de evidencias que enumeramos a continuación de modo preliminar: Tratados, acuerdos, protocolos, estatutos y reglamentos; elites políticas, tecnocracias y burocracias; instituciones centrales y especializadas, comités y grupos de trabajo; sectores sociales (empresarios, trabajadores, ONGs), entre otros. Bien, respecto de estas dimensiones políticas, nosotros planteamos las siguientes interrogantes: ¿Qué entendemos por la dimensión política de un sistema de integración? ¿Cuál es su función? ¿Qué elementos están presentes y ausentes en su conformación? ¿Cuáles son sus rasgos más importantes? ¿Qué rol juegan dentro de un sistema de integración?

Para realizar nuestro trabajo de investigación, nosotros formulamos los siguientes planteamientos hipotéticos: Primero, los elementos políticos integradores se hacen presentes desde el momento mismo en que se firma un tratado de integración (la firma de un tratado es un acto fundamentalmente político). Segundo, las dimensiones políticas son muy elementales como iniciales son los sistemas de integración, pero si la dimensión política ha logrado una mayor avance es porque el sistema de integración también ha logrado una mayor evolución. Tercero, las dimensiones políticas cuentan con distintos grados de evolución institucional y, por lo tanto, poseen diferencias marcadas en sus esquemas institucionales. Cuarto, de las dimensiones políticas depende la gobernabilidad (dirección política y gestión pública) del proceso integrador. Quinto, en las dimensiones políticas se están sentando bases mínimas para la

formación de alguna forma de gobierno y autoridad política. Sexto, estas dimensiones políticas "formales" comienzan a ser abordadas por sujetos sociales diversos que demandan su lugar y rol en los procesos integradores, lo que prefigura posibles sociedades civiles.

Antes de continuar, es menester advertir al lector que este trabajo se sustenta, en lo fundamental, en una revisión documental exhaustiva y actualizada de tratados, acuerdos, protocolos, estatutos y reglamentos que han permitido encauzar los procesos de integración y dar forma a los sistemas de integración respectivos. En esta medida, la investigación aborda aspectos políticos formales, pero, sin duda, siempre se va más allá, aunque deliberadamente todavía no se busca introducir algunas facetas del análisis real y empírico. Esperamos, más adelante, en otro trabajo, poder ampliar este estudio.

1. Los tratados iniciadores de los procesos de integración regional y subregional

1.1. Antecedentes históricos

Dos etapas son importantes en la ya no tan corta historia de los procesos de integración de ALyC. Los años sesenta y setenta son representativos de la primera etapa de los procesos de integración regional y subregional. En el nivel regional las fechas de fundaciones más importantes son las siguientes: la ALALC en 1960, el PARLATINO en 1964 y el SELA en 1975. En el nivel subregional, las fechas importantes son: el ODECA/MCCA en 1960 y 1962, el Acuerdo de Cartagena ó Pacto Andino en 1969 y la CARICOM/MCC en 1973. Esto es, durante estos años en ALyC se logra impulsar un proceso de integración regional y tres procesos de integración subregional. En esta primera etapa, se retoma el ideal de unidad y autonomía de ALyC, pero esta vez se reflexiona sobre un proceso de integración capaz de formar una región. Esta experiencia está muy marcada por orientaciones políticas nacionalistas, desarrollistas, industrializantes y estatistas que fueron elaboradas por la CEPAL y los teóricos de la dependencia. Durante estos años se practicó una suerte de "regionalismo cerrado", es decir se buscaba construir la región con un enfoque de desarrollo "hacia adentro" y "para adentro".

Los años ochenta y noventa marcan una segunda etapa en el desenvolvimiento de los procesos de integración regional y subregional, por varias razones: se reestructuran y reimpulsan los procesos anteriores, se fundan nuevos procesos de integración subregional, se establecen numerosos acuerdos bilaterales (de orden comercial en lo esencial) y aparece el condicionante de una posible dinámica integradora continental impulsada desde el Norte, los EE.UU. y el

TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). En el nivel regional: La ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) pasa a ser ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en 1980, el Grupo de Río se forma en 1986, el PARLATINO (Parlamento Latinoamericano) es institucionalizado en 1987, surge la iniciativa para crear la CLAN (Comunidad Latinoamericana de Naciones) en 1991, la que es impulsada por el PARLATINO; el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) es renovado y dinamizado en 1999, entre otros. En el nivel subregional: se funda el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1991, se crean la AEC (Asociación de Estados del Caribe) y el G-3 (Grupo de los Tres) en 1994, se inicia la reestructuración de la CARICOM (Comunidad del Caribe) en 1997 y del MCC (Mercado Común del Caribe) en 1999, la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) es reestructurada como SICA (Sistema de Integración Centroamericana) en 1991 y el MCCA (Mercado Común Centroamericano) en redimensionado como un subsistema de éste en 1993, finalmente, el Pacto Andino es transformado en la CAN (Comunidad Andina de Naciones) en 1996. En la segunda etapa, se preserva (relativamente) el ideal de unidad y autonomía de ALyC y se persiste en el proyecto de integración regional, a pesar de la influencia determinante del neoliberalismo. Durante estos años, como bien lo sabemos, se practicó la apertura y la inserción internacional y se puso el énfasis en el comercio y el mercado, lo cual influyó notablemente en la reestructuración y el relanzamiento de los procesos de integración; todos sin excepción fueron reorientados como mecanismos de inserción en el mercado global. Durante este período, la CEPAL elaboró el concepto de "regionalismo abierto" que, de alguna forma, propuso construir la región desde un enfoque de desarrollo "desde dentro", donde el "hacia fuera" de la apertura comercial no está descartado.

1.2. *Tratados y protocolos de reestructuración y reimpulso*

Como hemos podido constatar, durante la segunda etapa del proceso integrador ha tenido lugar una acción diplomática amplia y extensa por parte de las élites políticas gubernamentales con el fin de buscar los acuerdos necesarios para redefinir los procesos de la primera etapa, abrir nuevos procesos y relanzar la causa de la integración. Esta acción política internacional ha logrado plasmar un acervo documental impresionante de tratados, protocolos, resoluciones, reglamentos, recomendaciones, entre otros, tanto en el nivel regional como en el subregional. Este acervo documental político-jurídico sienta las bases de un posible derecho regional y de seis posibles derechos específicos subregionales; ellos han permitido encauzar, organizar y regular los procesos de integración.

1.2.1. *El nivel regional*

La reestructuración de la ALADI se realiza por medio del Tratado de Montevideo de 1980, que es el referente fundamental vigente. El Grupo de Río nace con la Declaración de Río de Janeiro de 1986. El PARLATINO, creado por la Declaración de Lima de 1964, será institucionalizado por el Protocolo de Lima de 1987; su Estatuto data de 1991 y la reforma de éste de 1995. El SELA, fundado por el Convenio de Panamá de 1975, será reorientado por la Declaración de La Habana de 1998. Finalmente, la CLAN es un proyecto en curso de realización; fue concebida por la Declaración de Cartagena del PARLATINO en 1991 y retomada inmediatamente por el Grupo de Río en su V Cumbre de diciembre del mismo año. El proyecto avanza hasta que el Grupo de Río resuelve constituir un Comité de Alto Nivel (integrado por representantes de las respectivas Cancillerías) para elaborar, conjuntamente con el PARLATINO, estudios para la creación de la CLAN. Este comité quedó instalado en la sede del PARLATINO en abril de 1996.

1.2.2. *En el nivel subregional*

La AEC fue creada por el Convenio Constitutivo de 1994. En 1995, en la Primera Reunión de Jefes Estado y de Gobierno, se formula la Declaración de Principios y Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte, que le permitirá iniciar su proceso de implementación. El G-3 quedó definido por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela de 1994.

El SICA es fundado como tal por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos-ODECA, durante la XI Reunión de Jefes de Gobierno y de Estado Centroamericanos de 1991. Desde esta fecha hay otros hitos importantes que referir: El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia de 1992; el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) de 1993; el Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas de 1994; los Compromisos de Masaya-Compromisos en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales de 1994; el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995; el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995; los Lineamientos para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional de 1997, entre otros.

La CARICOM fue creada por el Tratado que Establece la Comunidad del Caribe- Tratado de Chaguanas de 1973. Este Tratado lleva como anexo el Tra-

tado del Mercado Común del Caribe, del mismo año. En este caso los cambios datan de los inicios de los años noventa y están sustentados en la Declaración del Gran Anse de los Jefes de Gobierno de 1989. Son importantes el Acuerdo para el establecimiento de una Asamblea de Parlamentarios Comunitarios Caribeños de 1992; el Protocolo I de enmienda al Tratado que Chaguaramas de 1997; el Protocolo II de enmienda al Tratado de Chaguaramas: Establecimientos, servicios y capital de 1997; la Declaración de Montego Bay de 1997; la Carta de la Sociedad Civil de 1997; el Protocolo IV de enmienda al Tratado de Chaguaramas: política comercial de 1999; el Acuerdo para el establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia de 1999; el Consenso de Chaguaramas de 1999, entre otros.

La CAN se inicia en 1996 con el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) ó el Protocolo de Trujillo. Ese mismo año se publicita la versión modificada del Acuerdo de Cartagena de 1969. También en este año se elabora el Tratado Modificadorio del Tribunal Andino de Justicia, cuyo Estatuto data de 1983 y su Tratado de Creación de 1979. En 1997 con el Protocolo de Sucre se introducen nuevas modificaciones al Acuerdo de Cartagena. En este mismo año se firma el Tratado de Creación del Parlamento Andino (modificado), que ya había sido creado con anterioridad en 1979. También son importantes de anotar el Acta de Guayaquil y la Declaración sobre Democracia e Integración de 1998, entre otros.

El MERCOSUR fue fundado por el Tratado de Asunción de 1991. Desde esta fecha ha evolucionado de manera sustantiva. De 1991 también data el Protocolo de Brasilia sobre solución de controversias. En 1994 se da el Protocolo de Ouro Preto ó Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. En este año se dan también el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario no Técnico y el Protocolo de Medidas Cautelares. Estos entre los más importantes.

1.3. Derecho regional y derecho subregional

En el punto anterior hemos logrado presentar los universos normativos de cada uno de los procesos de integración en el nivel regional y subregional. Estos universos están conformados por tratados, convenios, protocolos, estatutos, declaraciones, resoluciones, reglamentos, etcétera, todo lo cual nos hace reflexionar sobre el nacimiento de posibles ordenamientos jurídicos de naturaleza regional y subregional.

¿Un derecho regional? ¿Varios derechos subregionales? Lo primero que habría que decir es que estos ordenamientos jurídicos presentan una menor

o una mayor evolución debido al tipo de tratado fundador y el nivel de integración que ha realizado y se propone alcanzar. Así, por ejemplo, en el nivel subregional, es muy notoria la diferencia entre los ordenamientos jurídicos de tres casos: AEC y G-3; SICA, CARICOM y CAN; MERCOSUR. En el nivel regional, la ALADI se semeja a la situación del grupo de AEC y G-3, aunque si la situamos en el contexto de la CLAN (un posible proyecto de región) tendremos un cuarto caso. Ahora bien, es importante anotar que este problema ya comienza a ser abordado y estudiado. Aquí mencionaremos el caso de la SICA y el MERCOSUR. En la SICA ya se ha introducido el concepto de "derecho comunitario centroamericano", tal como consta en el documento "El ordenamiento jurídico del Sistema de Integración Centroamericana" (página web del SICA), que estaría conformado por un derecho primario (tratados, convenios y protocolos básicos), un derecho complementario (tratados, convenios y protocolos que permiten implementar e institucionalizar los anteriores), un derecho derivado (las normas o reglas emanadas de los órganos e instituciones), resoluciones (decisiones sobre asuntos internos), reglamentos (de carácter general y obligatorios), acuerdos (específicos e individuales pero obligatorios) y recomendaciones (orientaciones para preparar resoluciones, reglamentos o acuerdos). En el MERCOSUR también se ha iniciado la reflexión sobre su ordenamiento jurídico, que prefieren llamar "derecho del MERCOSUR", el que está conformado por un derecho originario y un derecho derivado, como queda explícito en el documento de "Creación del <derecho del MERCOSUR>" de Jorge Horacio Lavopo (página Web del MERCOSUR).

Al respecto habría que decir que estos ordenamientos jurídicos han logrado convertirse en el sustento de la institucionalización de los procesos de integración regional y subregional y, por lo tanto, de su configuración como iniciales sistemas de integración. En todos los casos de procesos de integración estudiados se han fundado instituciones afines y diversas según el grado de integración alcanzado, como lo veremos más adelante.

2. La situación actual de la institucionalización

En esta parte haremos una presentación descriptiva de cada uno de los procesos de integración que estamos investigando, la cual tendrá como referente empírico los organigramas institucionales que hemos elaborado.

2.1. Niveles de integración económica

Todos los procesos de integración regional y subregional fueron fundados formalmente por tratados de naturaleza económica y entraron en vigencia

con el despliegue de la actividad comercial, lo cual no contradice la presencia formal y real de elementos sociales, culturales y políticos. En la segunda etapa de la integración este rasgo central sigue estando presente, pero los elementos sociales, culturales y políticos cobran mayor importancia. Posiblemente en la tercera etapa de la integración, que se abre desde este año 2000, los procesos de integración impulsen la constitución de sistemas de integración mejor conformados (además de la dimensión económica, lugar para las dimensiones social, cultural y política) y más equilibrados (rol creciente de las dimensiones social, cultural y política).

Entonces, la dimensión económica de la integración es un referente importante para el estudio de las dimensiones social, cultural y política; es en relación con la evolución de ella que formalmente se viene reconociendo y dando lugar a las otras dimensiones. En consecuencia, la evolución de las dimensiones social, cultural y política aparecen supeditadas en su desenvolvimiento a la dimensión económica y, debido a esto, muchas veces, elementos reales no-económicos, importantes para el desarrollo de los procesos de integración, no son tomados en cuenta y quedan excluidos.

El panorama general de la integración económica regional y subregional (CUADRO N° 1) es bastante heterogéneo si tenemos en cuenta el nivel de integración alcanzado y el objetivo de integración propuesto. La ALADI es un Área de Preferencias Económicas, la AEC y el G-3 solamente han logrado conformar zonas de libre comercio. Además, la AEC y el G-3 solamente se proponen realizar plenamente zonas de libre comercio, mientras que la ALADI tiene como objetivo llegar hasta la realización de un mercado común. El SICA, la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR han alcanzado el nivel de integración de uniones aduaneras, todas imperfectas. Además, el SICA tiene como objetivo conformar una unión económica y la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR se proponen como objetivo llegar hasta el nivel de mercados comunes. Esta situación de la integración económica regional y subregional nos hace pensar en el bajo nivel de integración económica de los tres primeros casos y en el un poco más avanzado nivel de integración económica de los cuatro otros casos. Ahora bien, se puede anotar que, por los objetivos explícitos, la AEC y el G-3 no tienen posibilidades para evolucionar, pues su horizonte está cerrado; en cambio la ALADI, el SICA, la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR sí tienen posibilidades de evolución, pues sus respectivos horizontes se encuentran abiertos, mucho más aún el de la SICA.

2.2. Los organigramas institucionales básicos

La situación de la integración económica regional y subregional, que hemos presentado líneas arriba, junto a los aspectos sociales, culturales y políti-

cos presentes desde el inicio, es el texto sobre el cual se ha procedido a fundar instituciones en cada uno de los procesos integradores respectivos. En esta medida, se puede constatar el desenvolvimiento de procesos de institucionalización específicos para cada proceso de integración regional y subregional; esto es, reestructuración, fortalecimiento y creación de instituciones como necesidad objetiva en la medida del avance del proceso integrador. En el apartado 1.2. se pueden ver con claridad las fechas más importantes de la creación de instituciones en cada proceso de integración, durante las décadas de los años ochenta y noventa.

Si tomamos como referente estas dos últimas décadas y damos por sentado cada proceso de institucionalización, para el año de 1999 un estado de las instituciones puede establecerse en cada proceso de integración regional y subregional. Para lograr este propósito presentaremos el organigrama institucional respectivo, a fin de visualizar y describir el organismo institucional constituido.

2.2.1. La CLAN

La CLAN es un proyecto que se propone impulsar el proceso de integración regional por medio de la creación de condiciones socio-culturales que permitan la proximidad, contacto e integración de las naciones latinoamericanas. Es un proyecto que busca trabajar la integración de los pueblos latinoamericanos, su énfasis está puesto en crear bases para la integración "desde abajo"... La CLAN es promovida por el PARLATINO y un Comité de Alto Nivel que se instaló en la sede de éste en abril de 1996. Ahora bien, si este proyecto lograra avanzar podría paulatinamente abarcar y cohesionar el proceso de integración que tiene lugar "desde arriba", es decir las experiencias de la ALADI, el PARLATINO, el SELA y el Grupo de Río.

En el ámbito regional la ALADI, el PARLATINO, el SELA y el Grupo de Río, como es conocido, son instituciones autónomas, no forman un organismo institucional, aunque han logrado establecer correspondencias mínimas. Esto lo podemos percibir en el ORGANIGRAMA 1. Además podemos añadir que si bien los organigramas de estas cuatro instituciones son todavía sencillas, sus funciones están bien definidas: la ALADI es económica-comercial, el PARLATINO es política-legislativa, el SELA es de apoyo técnico y el Grupo de Río es política-directiva. Ahora bien, también se puede percibir que del posible establecimiento de relaciones de estas cuatro instituciones y de la CLAN podría surgir algo sumamente novedoso.

2.2.2. La AEC

Este proceso de integración se ha dotado de un organismo institucional sencillo conformado por ins-

tuciones de carácter político y administrativo; las instituciones políticas tienen mayor importancia que la administrativa. La Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y el Consejo de Ministros juegan roles centrales, complementados por los Comités Especiales y asistidos por una Secretaría.

2.2.3. *El G-3*

También este proceso de integración cuenta con un organismo institucional sencillo compuesto por instituciones políticas y administrativas; las instituciones administrativas tienen mayor importancia que las políticas. En este caso la Reunión de Presidentes es una institución informal, no contemplada en el Tratado y el Tribunal Arbitral es ad-hoc; mientras que la Comisión Administradora, las Secciones Nacionales y los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo se encuentran en el centro del esquema.

2.2.4. *El SICA*

En este proceso de integración, como en los dos que siguen, encontramos un organismo institucional complejo conformado por instituciones políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales. Las instituciones políticas ocupan el centro del organismo, son las más importantes; las instituciones administrativas están bien definidas; también está presente un órgano social de consulta. Ahora bien, todo este esquema institucional tiene continuidad en cuatro subsistemas, que se están respectivamente organizados. Entre las instituciones políticas se encuentran la Reunión de Presidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, la Reunión de Vicepresidentes y el Consejo Ministerial de Relaciones Exteriores. Las instituciones administrativas son el Comité de Enlace y la Secretaría General. También ocupa un lugar el Comité Consultivo de los sectores sociales. Además el esquema institucional viene acompañado de cuatro subsistemas: Subsistema de Integración Económica, Subsistema de Integración Social, Subsistema de Integración Cultural³ y Subsistema de Integración Política; cada uno de ellos cuenta con su respectivo esquema institucional.

2.2.5. *La CARICOM*

Este proceso de integración, en cuanto a su institucionalización, se presenta como un caso similar al anterior, pese a la existencia de algunas diferencias marcadas. La complejidad alcanzada por el organismo institucional es notable; además de las instituciones políticas centrales y la institución administrativa respectiva, que están asesorados por va-

rios comités técnicos, existe un conjunto importante de instituciones. Entre las instituciones políticas se encuentran la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo Comunitario de Ministros, los Consejos Ministeriales y la Corte Caribeña de Justicia (de reciente creación). Tres Comités asesoran a estas instancias políticas. La Secretaría Comunitaria se encarga del apoyo administrativo. Además están las Instituciones de la Comunidad que desempeñan funciones ecológicas, ambientales y meteorológicas; salud, nutrición y alimentación; educación e investigación, así como funciones legislativas por la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña. También están presentes las Instituciones Asociadas para cumplir con funciones financieras, jurídicas y de enseñanza superior universitaria. Todas estas instituciones, si bien están agrupadas en dos categorías, no han dado lugar todavía a la organización de subsistemas como en el caso anterior.

2.2.6. *La CAN*

La institucionalización de este proceso de integración está algo más avanzada que la CARICOM pero un poco menos evolucionada que la SICA. También la complejidad alcanzada por el organismo institucional es notable. La CAN está conformada por los Estados soberanos y el Sistema Andino de Integración (SAI). El SAI comprende y agrupa a todos los órganos e instituciones. En él las instituciones políticas son las más importantes y se encuentran en el centro del esquema institucional. La institución administrativa siempre en su lugar. Dos órganos sociales de consulta están presentes. Además, el esquema institucional está complementado por un conjunto de instituciones que realizan funciones diversas. Entre las instituciones políticas tenemos el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, el Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia. La función administrativa es implementada por una Secretaría General. En los dos Consejos Consultivos participan los sectores empresarial y laboral. Las instituciones complementarias cumplen funciones financieras, sociales y culturales.

2.2.7. *El MERCOSUR*

El proceso de integración del MERCOSUR ha logrado erigir un organismo institucional que presenta diferencias respecto de todos los demás. Las instituciones están más definidas que en el caso de la AEC y el G-3, pero con menor evolución respecto del caso del SICA, la CARICOM y la CAN. En este caso las instituciones políticas son siempre centrales. La institución administrativa ocupa su lugar respectivo y tiene

3 Aquí hay un cambio reciente que debemos anotar. El subsistema de integración cultural ha sido remplazado por el **subsistema de integración ambiental**. La organización del SICA no cambia en lo fundamental, se mantiene el número de cuatro subsistemas.

presencia un órgano social de consulta. Veamos las instituciones políticas. No se encuentra una institución exclusiva de los Jefes de Gobierno y de Estado. El Consejo del Mercado Común es el máximo órgano político, sus titulares son los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, pero en sus reuniones participan los Jefes de Gobierno y de Estado. Entre las otras instituciones políticas encontramos el Grupo del Mercado Común, la Comisión de Comercio, una Comisión Parlamentaria Conjunta y un Tribunal Ad-hoc. Una Secretaría se encarga de las funciones administrativas. Y un Foro Consultivo Económico y Social posibilita la participación de algunos sectores sociales.

2.3. Los cuatro casos de procesos de institucionalización

A partir de las descripciones de la situación del organismo institucional y de la presentación del respectivo esquema institucional para cada proceso de integración, ya es posible discernir cuatro casos de procesos de institucionalización:

- Primer caso, la CLAN: la institucionalización, vista en conjunto, es avanzada pero no-sistémica; no se ha conformado un organismo institucional.
- Segundo caso, la AEC y el G-3: la institucionalización es sencilla (de evolución mínima y elemental) y sistémica; se han formado pequeños organismos institucionales.
- Tercer Caso, el SICA, la CARICOM y la CAN: la institucionalización es de las más avanzadas (de máxima evolución y complejidad) y sistémica; se han formado grandes organismos institucionales.
- Cuarto Caso, el MERCOSUR: la institucionalización es de avance mediano (de evolución intermedia) y sistémica; se ha formado un mediano organismo institucional.

3. Análisis de los esquemas institucionales

En esta parte procederemos a realizar el análisis de los organismos institucionales de cada uno de los procesos de integración que estamos trabajando. Nos ocuparemos de las instituciones componentes de cada esquema institucional, de su organización y funcionamiento, así como de los actores presentes, semi-presentes y ausentes en cada uno de ellos. También abordaremos el nivel de integración política de cada institución en el respectivo esquema institucional, con la finalidad de observar el rol que juegan los estados nacionales por medio de algunas de sus instituciones. Este trabajo de análisis institucional se hará sobre la base de los respectivos cuadros analíticos que hemos elaborado.

3.1. La CLAN

La Comunidad Latinoamericana de Naciones se encuentra todavía al estado de proyecto, impulsado por un Comité de Alto Nivel y el PARLATINO. Este proyecto se propone crear la identidad y fundar la ciudadanía latinoamericanas e impulsar la conformación de una sociedad civil regional, donde quepan y se desarrollen las acciones de los nuevos ciudadanos y de las nuevas organizaciones civiles, políticas y académicas que se vienen formando desde tiempos atrás hasta la actualidad: CELAM, Confederación Indígena, Movimiento de Mujeres, Foro de Sao Paulo, COPPPAL, ALAS, FLACSO, etcétera. En esta perspectiva el PARLATINIO viene trabajando en la implementación de diversos proyectos como educación, salud, medio ambiente, seguridad alimentación, defensa del consumidor, legislación y políticas anticorrupción, defensa y seguridad pública, etcétera.

El Grupo de Río, es un foro político donde se delibera sobre asuntos regionales y se estimula los procesos de cooperación e integración regional. Está animado por la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, la Troika y la Reunión de Cancilleres. Es un foro político, que se reúne anualmente desde la fecha de su fundación. El rol de este foro es fundamental en la política regional, porque viene funcionando como órgano regional "político directivo", puesto que delibera y dirige en la región. El PARLATINO, es un órgano legislativo regional en formación, está dotado de un esquema institucional adecuado, pero no cuenta con capacidad legislativa. Entre las instituciones que lo dinamizan se encuentran la Asamblea, la Junta Directiva y las Comisiones Permanentes. El PARLATINO es un buen promotor del proceso de integración regional.

La ALADI es un órgano económico regional, animado por un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una Conferencia de Evaluación y Convergencia. La ALADI impulsa un proceso de integración económica que solamente ha logrado consolidar un Área de Preferencias Económicas entre once países de la región, a los cuales se ha sumado Cuba en 1998. El SELA es un órgano técnico de promoción y apoyo de la integración regional. En su esquema institucional resaltan los roles del Consejo Latinoamericano y los Comités de Acción.

Respecto de estos órganos regionales podemos decir lo siguiente: 1. No están todavía formalmente relacionados. 2. Existe una relativa dispersión entre ellos que trata de ser superada estableciendo coordinaciones. 3. Estos órganos no logran constituir un organismo institucional regional. 4. Cada uno de los cuatro órganos son de carácter intergubernamental formal, es decir los cuatro órganos regionales reposan totalmente sobre los estados nacionales, sus respectivos gobiernos y élites políticas nacionales. La

excepción es la Secretaría General de la ALADI que cuenta con capacidades supranacionales. 5. Los actores oficiales previstos son gubernamentales, fundamentalmente miembros de los poderes ejecutivos nacionales y representantes de los parlamentos nacionales. 6. La ALADI tiene prevista la participación de los sectores empresarial y laboral dentro de sus Organos Auxiliares, que son de consulta asesoramiento y apoyo técnico.

Es indispensable, para poder continuar, pasar a la definición de dos conceptos que usaremos recurrentemente. Intergubernamental: órgano animado por los gobiernos nacionales y basado en alguna institución estatal nacional. Si es solamente deliberativo y no está contemplado en los tratados y acuerdos, es informal. En cambio si es resolutorio y está contemplado en los tratados y acuerdos es formal. En el nivel de integración política intergubernamental la decisión depende de los gobiernos nacionales; su procesamiento es colectivo pero su forma es única. Supranacional: órgano animado por personal directivo autónomo de los gobiernos nacionales, es resolutorio y cuenta con personalidad jurídica internacional. En el nivel de integración política supranacional la decisión depende de la autoridad política constituida en la dirección de cada institución, puesto que ella cuenta con poderes, prerrogativas y competencias propias que le han sido transferidas por los gobiernos centrales de los respectivos estados nacionales.⁴

La CEPAL y el INTAL, como órganos regionales de organismos internacionales (ONU y BID) han jugado y juegan roles muy importantes en el impulso de la dinámica política regional. De la CEPAL, animada por Raúl Prebisch, vino una primera reelaboración del proyecto integrador latinoamericano y el planteamiento de creación de un «mercado común latinoamericano». ⁵ Es muy conocido, el documento de la CEPAL «El Mercado Común Latinoamericano», publicado en 1959 ⁶, entre otros. El INTAL, de más reciente creación, data de 1964. Tanto la CEPAL como el INTAL con sus funciones de asesoría e investigación trabajan las cuestiones relativas a la integración regional.

3.2. La AEC

Este proceso de integración está dotado de un organismo institucional conformado por tres órganos políticos y un órgano administrativo. Los órganos políticos: la Reunión de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros y los Comités Especiales, son los dinamizadores del esquema institucional. Los dos primeros conforman algo semejante a un “poder ejecutivo”. El órgano administrativo: la Secretaría, tiene

una función de apoyo. Sus características institucionales más importantes son: 1. Existe un organismo institucional cuyo esquema institucional está cohesionado y es coherente. 2. Los órganos políticos son de carácter intergubernamental formal; se sustentan en los poderes ejecutivos de los estados nacionales, específicamente en las instituciones presidenciales y algunos ministerios. La Secretaría es de naturaleza supranacional. 3. Los actores oficiales son las élites políticas gubernamentales nacionales y un grupo inicial de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales, previstos por el Acuerdo N° 5 de 1995, solamente pueden participar con carácter consultivo en las sesiones abiertas del Consejo de Ministros y de los Comités Especiales, es decir su rol es muy marginal.

Ahora bien, hay un hecho muy importante que debe ser anotado en este lugar. En el contexto espacial en el que se desenvuelve la AEC, la región del Gran Caribe, donde están presentes e interactúan el G-3, la CARICOM y el SICA, ha logrado iniciarse y desarrollarse una experiencia de conformación de una sociedad civil regional, impulsada por actores sociales en proceso de transnacionalización, que se reúnen anualmente en el Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe desde noviembre de 1997, fecha en que fue constituido e institucionalizado. Los objetivos fundamentales del Foro se dieron a conocer en una Carta Abierta a los Ministros Miembros del Consejo de la Asociación de Estados del Caribe, durante la IV Cumbre Ministerial de la AEC de noviembre de 1997. Los objetivos principales que se enumeran son los siguientes: 1. Potenciar la riqueza de la diversidad cultural y étnica que caracteriza al Gran Caribe. 2. Promover iniciativas que incidan en la formulación e implementación de políticas públicas, que respondan a las aspiraciones y demandas de justicia y participación de los diversos sectores de la sociedad civil. 3. Priorizar en el marco de la integración del Gran Caribe la perspectiva de género y la sostenibilidad ambiental. 4. Sistematizar los temas prioritarios de las organizaciones y actores sociales, transmitiendo esas prioridades a los gobiernos y organismos de integración. 5. Institucionalizar y operativizar los mecanismos pertinentes de participación de los actores sociales en los procesos de integración subregional, regional, hemisférica y global, en la forma de decisiones relacionada con estos procesos. 6. En suma, estimular una cultura de la integración solidaria del Gran Caribe que fortalezca su identidad en un mundo globalizado.⁷ Solamente agregaremos que esta es una experiencia inédita y prometedora, pues estamos ante el nacimiento de una sociedad civil regional y su inicial participación en la construcción de procesos de

4 Ver la definición de supranacionalidad en Yves Lacoste (dirección), *Dictionnaire de Géopolitique*, Ed. Flammarion, París, 1993.

5 Puede consultarse José Manuel Salazar: «El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch», *Revista de la CEPAL* No 50, agosto de 1993.

6 Naciones Unidas, *El Mercado Común Latinoamericano*, México D.F., julio de 1959.

7 Consultar *1er Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe. Documentos*. Cartagena de Indias, Colombia, 23 al 26 de noviembre de 1997, CRIES-INVESP, Caracas, marzo de 1998.

integración con rasgos amplios, democráticos y socialmente incluyentes.

3.3. *El G-3*

Este proceso ha logrado dotarse de dos órganos políticos y tres administrativos. Los órganos políticos: la Reunión de Presidentes y un Tribunal Arbitral ad-hoc. Los órganos administrativos: la Comisión Administradora, las Secciones Nacionales y los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo. El esquema institucional está animado por la Reunión de Presidentes y la Comisión Administradora. Veamos sus características sobresalientes: 1. Existe un organismo institucional cuyo esquema institucional está cohesionado y es coherente. 2. El esquema institucional es totalmente intergubernamental, pues el Tribunal Arbitral es el eslabón final de un procedimiento jurídico, por lo tanto es temporal. Ahora bien, como en el esquema institucional el órgano presidencial es de carácter informal, la Comisión Administradora resulta ser el órgano central y más importante. Este esquema institucional se apoya en los poderes ejecutivos de los respectivos estados nacionales, específicamente las instituciones presidenciales y ministeriales o similares. 3. Entre los actores oficiales encontramos las élites políticas gubernamentales, funcionarios y representantes de las partes. 4. Los actores sociales no están presentes en el esquema institucional.

3.4. *El SICA*

En este proceso de integración el organismo institucional está compuesto por cinco órganos políticos, dos administrativos y un social. Además, este organismo institucional comprende cuatro subsistemas: Subsistema de Integración Económica, Subsistema de Integración social, Subsistema de Integración Cultural⁸ y Subsistema de Integración Política. Los órganos políticos: la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, son los dinamizadores centrales del esquema institucional. Los tres primeros forman un "poder ejecutivo" de naturaleza intergubernamental formal. El Parlamento es un "poder legislativo" de naturaleza supranacional. La Corte de Justicia es un "poder judicial" de naturaleza supranacional. Los órganos administrativos son el Comité de Enlace y la Secretaría General; cumplen tareas de ejecución y apoyo de las políticas y mandatos de los órganos superiores. La Secretaría General centraliza las funciones secretariales específicas de los subsistemas. El primero es

de naturaleza intergubernamental formal y la secretaría es supranacional. El órgano social es un Comité Consultivo Único, que presta asesoría a los órganos administrativos y políticos, está integrado por los representantes de los sectores sociales. Los subsistemas de integración económica, social y cultural⁹ cuentan con una organización específica: un Consejo de Ministros, un Consejo Sectorial de Ministros, una Secretaría específica centralizada por la Secretaría General y el respectivo Comité Consultivo, donde tiene lugar la participación de los sectores sociales respectivos. Además, cada uno de estos tres subsistemas agrupan un conjunto de instituciones especializadas en diversas funciones. Se entiende que el subsistema de integración política está constituido por las instituciones políticas, administrativas y sociales centrales del esquema institucional. Además, este subsistema es complementado por un Modelo de Seguridad democrática, que también dispone de su propio esquema institucional.

Los rasgos más significativos del esquema institucional del SICA son: 1. Estamos ante un organismo institucional cohesionado, coherente y muy desarrollado en base a la organización de subsistemas específicos. 2. Sus órganos políticos realizan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Los tres órganos ejecutivos son de naturaleza intergubernamental formal y se sustentan en las instituciones políticas ejecutivas de los estados nacionales, las instituciones presidenciales y los ministerios respectivos. El órgano legislativo es de carácter supranacional y emana de elecciones directas y populares, con la excepción de un país. El órgano judicial es también de carácter supranacional. De los dos órganos administrativos, el Comité de Enlace es intergubernamental formal y la Secretaría general es supranacional. Finalmente, el Comité Consultivo es de naturaleza intergubernamental formal. Aquí se puede remarcar el aumento de los rasgos supranacionales como la persistencia de los rasgos intergubernamentales en el esquema institucional, pues las funciones legislativas, judiciales y secretariales ya no dependen más de los gobiernos nacionales, pero las funciones ejecutivas, por el contrario, son dependientes de ellos. 3. Los actores oficiales son élites políticas ejecutivas y funcionarios de los gobiernos y estados nacionales, también parlamentarios, jueces y funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales participan en el Comité Consultivo Único y en los Comités Consultivos de los subsistemas económico, social y cultural.

3.5. *La CARICOM*

El organismo institucional de este proceso de integración está conformado por cuatro órganos polí-

8 Tener presente la nota anterior, pues este subsistema ha sido remplazado por el subsistema de integración ambiental.

9 De igual modo tener presente las dos notas anteriores.

tics, un administrativo, diez instituciones comunitarias y cuatro instituciones asociadas. Los órganos políticos: la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo Comunitario de Ministros, los Consejos Ministeriales y la Corte Caribeña de Justicia, son los impulsores del proceso y dinamizadores del esquema. De estas cuatro instituciones políticas, las tres primeras forman un "poder ejecutivo" de carácter intergubernamental formal. La cuarta institución, es un naciente "poder judicial" de naturaleza supranacional. Aquí hace falta el órgano legislativo. En efecto, hay un núcleo legislativo inicial que es clasificado como Institución de la Comunidad, se trata de la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña. El órgano administrativo, la Secretaría Comunitaria, es supranacional. Es importante anotar que las Instituciones de la Comunidad y las Instituciones Asociadas, por su número elevado y las funciones diversas que realizan, muy bien podrían ser agrupadas según sus especificidades para dar paso a la organización de los subsistemas económico, social, cultural y político.

Las características más importantes de este esquema institucional son: 1. Este es un esquema cohesionado y coherente, además en proceso de desarrollo. 2. Los órganos políticos implementan funciones ejecutivas y judiciales. La función legislativa es todavía marginal. Las instituciones políticas ejecutivas son de naturaleza intergubernamental formal y, por lo tanto, dependen de los poderes ejecutivos de los estados nacionales, específicamente de las instituciones presidenciales y ministeriales. En cambio, la institución judicial, de reciente creación, es de índole supranacional. La institución administrativa también es supranacional. En este esquema se puede notar una combinación entre instituciones intergubernamentales y supranacionales. 3. Los actores oficiales son las élites políticas gubernamentales de los poderes ejecutivos nacionales, un cuerpo de jueces supranacionales y un grupo de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales no participan directamente en el esquema institucional. En la Carta de la Sociedad Civil se contempla la participación de los actores sociales por medio de un Comité Nacional en cada Estado. En cada Comité Nacional está prevista la actuación de los representantes del Estado nacional, los actores sociales (asociaciones de empresarios, organizaciones de trabajadores y organizaciones no-gubernamentales) y personalidades reconocidas. Estos comités nacionales están vinculados con la Secretaría Comunitaria, a la cual hacen llegar sus respectivos informes. La Secretaría eleva hacia la Conferencia de Jefes de Estado los informes recibidos. Al respecto, anotamos que en la Carta de la Sociedad Civil no se contempla el rol de actores sociales subregionales.

3.6. La CAN

En esta subregión el organismo institucional (el SAI) está integrado por cinco órganos políticos, un órgano administrativo, un órgano administrativo y dos órganos sociales. De los cinco órganos políticos, los tres primeros conforman prácticamente un "poder ejecutivo" intergubernamental: el Consejo Presidencial, el Consejo de Ministros y la Comisión. El Parlamento Andino es un "poder legislativo" supranacional en proceso de formación. El Tribunal de Justicia es un "poder judicial" también supranacional. Estos cinco órganos políticos son los promotores del proceso de integración y los dinamizadores del esquema institucional. El órgano administrativo, la Secretaría General, tiene rango supranacional. Los órganos sociales, los Consejos Consultivos, son intergubernamentales. El esquema institucional está provisto de un conjunto de instituciones económicas, sociales y culturales, las cuales fácilmente podrían organizarse en subsistemas.

Ahora veamos una síntesis de los rasgos más salientes del esquema institucional: 1. El esquema institucional está cohesionado, es coherente y ha alcanzado un desarrollo importante. 2. Las instituciones políticas cumplen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Las instituciones ejecutivas son de carácter intergubernamental formal, es decir reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, más precisamente sobre las instituciones presidenciales nacionales y los ministerios de relaciones exteriores. La institución legislativa se encuentra formando su propio cuerpo de legisladores supranacionales. En cambio, la institución judicial cuenta con un cuerpo definido de magistrados con capacidades supranacionales. La Secretaría General que es de rango supranacional, está dotada de un secretario y un cuerpo de funcionarios con capacidades supranacionales. En los Consejos Consultivos los sectores empresarial y laboral cuentan con capacidades intergubernamentales, son los representantes de los respectivos sectores sociales nacionales. 3. Los actores oficiales son élites políticas ejecutivas nacionales, un grupo de parlamentarios supranacionales, un cuerpo de magistrados supranacionales y un conjunto de funcionarios con rango supranacional. 4. Los actores sociales previstos son solamente los empresarios y los trabajadores.

3.7. El MERCOSUR

En este proceso de integración encontramos un organismo institucional que ha evolucionado rápidamente. Está conformado por cuatro órganos políticos, un órgano administrativo y un órgano social. Los órganos políticos son los animadores del esquema institucional. El Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio insinúan un "poder ejecutivo" intergu-

bernamental formal, a pesar de que no hay una institución presidencial específica. La función legislativa es implementada por un Comisión Parlamentaria Conjunta, es decir, estamos ante un germen de posible "poder legislativo" intergubernamental. La función judicial se realiza por medio de un procedimiento que, en algunas ocasiones, puede dar lugar a la conformación de un Tribunal Ad-Hoc de rasgo supranacional. Para la función administrativa se ha creado una Secretaría de rango supranacional. El órgano social es estrictamente de consulta para los empresarios y trabajadores.

La síntesis de las características más importantes del esquema institucional sería: 1. Este también es un esquema cohesionado y coherente, pero las instituciones políticas no están cabalmente definidas y consolidadas. 2. Aquí las cuatro instituciones políticas son de naturaleza intergubernamental. Las instituciones ejecutivas reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, fundamentalmente los ministerios y secundariamente las instituciones presidenciales. La institución legislativa depende de los parlamentos nacionales. La institución judicial está solamente insinuada. En cambio, la Secretaría es supranacional. En el Foro Consultivo están presentes los sectores económicos y sociales. 3. Los actores oficiales son las élites políticas ejecutivas nacionales, un grupo de parlamentarios y un conjunto de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales previstos son los representantes de los sectores empresariales y de los trabajadores.

4. Las formas institucionales

En este apartado procederemos a sistematizar los desarrollos que hemos realizado hasta el momento. Para ello clasificaremos los esquemas institucionales de cada uno de los procesos de integración según sus rasgos comunes y diferencias y trataremos de construir una tipología en función de las formas institucionales (configuración de las instituciones) que hemos descrito y analizado. Antes será menester introducir algunos conceptos que serán de utilidad. En un sistema de integración regional o subregional la dimensión política (un subsistema político) está constituyéndose a partir de la relación de instituciones públicas e instituciones civiles, esto es la interrelación entre un esquema institucional básico y una sociedad civil naciente y, por lo tanto, entre actores políticos y administrativos oficiales y actores sociales. Esta dimensión tiene su propia dinámica política, que es la resultante del funcionamiento de las instituciones y la acción de los actores políticos y sociales. Las instituciones políticas y administrativas aseguran la

dirección política y la gestión pública del respectivo proceso de integración, esto es el gobierno regional o subregional. Las instituciones sociales aseguran la participación de los actores sociales en el proceso de integración. La dimensión política realizará una gobernabilidad democrática si se cumplen los requisitos de legalidad (respeto del derecho regional o subregional) y de legitimidad (si hay participación democrática de los actores sociales regionales y si las autoridades públicas regionales o subregionales son electas vía elecciones democráticas).

Dos conceptos más necesitan de definición. Neoliberal: ajuste, liberalización de precios, flexibilización laboral, apertura y fortalecimiento del mercado, desregulación económica, comercial y financiera, reducción del Estado (Estado mínimo), desactivación de las funciones sociales del Estado, privatización de lo público, restricción de la democracia representativa, individualismo extremo; una estrategia de desarrollo "hacia fuera". Neoestructural: industrialización, progreso técnico, transformación productiva y diversificación de las exportaciones; mercado complementado por la acción estatal, regulación de los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés; crecimiento sostenido e inserción dinámica en la economía internacional; renovación del Estado, esto es Estado promotor con una visión estratégica sobre el proceso de desarrollo y con sus funciones fortalecidas; diálogo y concertación con los sectores sociales y políticos; reducción de la pobreza, mayor equidad y justicia social; consolidación de la democracia; una estrategia de desarrollo "desde dentro".¹⁰

4.1. La forma institucional simple: AEC y G-3

El esquema institucional es mínimo, de naturaleza económico-comercial y administrativo. Las instituciones públicas y los actores oficiales están relacionados con la actividad comercial. Los actores sociales casi no están presentes, se encuentran prácticamente excluidos. Este esquema institucional es totalmente de naturaleza intergubernamental. La dimensión política es elemental o sencilla, las instituciones públicas no están en relación con una sociedad civil y los actores oficiales no interactúan con actores sociales. Las instituciones públicas aseguran el mínimo de dirección política y de gestión pública que se requiere. Las instituciones sociales todavía no tienen un lugar. La dinámica política es incipiente, es la resultante del funcionamiento de las instituciones públicas y del accionar de los actores oficiales en función de la actividad comercial. La dimensión política cuenta con legalidad pero no con legitimidad. La legalidad proviene de los tratados firmados por las élites políti-

10 Consultar Osvaldo Sunkel (compilador): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América latina*, Rev. El Trimestre Económico, FCE, México, 1991.

cas gubernamentales nacionales y respaldados por los respectivos estados nacionales. La legitimidad está ausente porque no ha sido acordada por los actores sociales. Visto en conjunto, el sistema de integración es unidimensional, económico-comercial, esto debido al objetivo del proceso de integración que es un TLC. El enfoque del desarrollo en estos sistemas de integración es marcadamente "hacia fuera". Es importante anotar que estos dos procesos de integración fueron creados bajo influencia y con referencia del TLCAN, que es considerado como modelo neoliberal de proceso de integración regional.

4.2. *La forma institucional compleja: SICA, CARICOM y CAN*

El esquema institucional es muy avanzado y de máxima concreción, de naturaleza económica, social, cultural y política. El SICA destaca entre los tres. Las instituciones públicas cumplen funciones diversas. Las instituciones sociales tienen roles asignados. Los actores oficiales realizan actividades múltiples. Los actores sociales tienen una presencia importante. Este esquema institucional posee un fuerte rasgo intergubernamental combinado con ciertos aspectos de supranacionalidad. La dimensión política es complicada y compuesta, las instituciones públicas están en relación con una naciente sociedad civil y los actores oficiales interactúan con actores sociales emergentes. Las instituciones públicas aseguran la dirección política y la gestión pública necesaria. En el SICA se está definiendo un gobierno (sub)regional conformado por un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. Además el aparato administrativo público ya está en plaza y cobra importancia. La CAN y la CARICOM también siguen esa perspectiva de desenvolvimiento institucional. Las instituciones sociales y culturales existentes están haciendo posible la participación de los actores sociales y propiciando la constitución de una sociedad civil (sub)regional. La dinámica política cobra importancia en la medida de la interacción de las instituciones públicas y de la sociedad civil y de los actores oficiales y de los actores sociales. La dimensión política aunque legal es incipientemente legítima. La legalidad está sustentada en el respectivo derecho (sub)regional y respaldada por el órgano judicial en plaza, una Corte o un Tribunal de Justicia. Visto en conjunto, el sistema de integración es multidimensional, es decir económico, social, cultural y político, debido en gran medida a que el nivel de integración económica alcanzado es el de una unión aduanera y el objetivo de integración fijado es el de un mercado común o de una unión económica. El enfoque del desarrollo en estos sistemas de integración es "desde dentro";

esto en gran medida por la herencia estructural recibida como sistemas de la primera generación y su referencia a la UE, considerada un modelo neoestructural y total de proceso de integración regional.

4.2.1. *La forma institucional compleja no-sistema: CLAN*

Se trata de una variante. Hay una perspectiva de esquema institucional que, si se concreta, tendría un avance considerable, puesto que contaría con órganos políticos, administrativos, de apoyo técnico y sociales. Si el Grupo de Río, el PARLATINO, el SELA, la ALADI y otros proyectos, con las adecuaciones necesarias, se acoplaran en la CLAN tendríamos como resultante el esquema institucional del que hablamos. Mientras tanto, estos órganos institucionales, por separado, pero con correspondencias iniciales, cumplen funciones diversas. Por lo tanto, la dimensión política es potencial y la dinámica política virtual. Cada uno de los órganos institucionales mencionados dispone de su respectiva legalidad, más no así de una legitimidad. Aquí no se encuentra constituido todavía un sistema de integración, lo que hay es una posibilidad. Este posible sistema de integración se presentaría en términos multidimensionales y con un enfoque de desarrollo "desde dentro", pues tiene como objetivo alcanzar un mercado común, sus orígenes se encuentran en las experiencias de integración de la primera generación y su referente ha sido y es la UE.

4.3. *La forma institucional semi-compleja: MERCOSUR*

El esquema institucional es de avance intermedio entre la primera y la segunda forma de institucionalización. Las instituciones públicas no están bien definidas y menos las instituciones sociales. De igual modo sucede con los actores oficiales y los sociales. La intergubernamentalidad institucional es fundamental, aunque hay gérmenes de supranacionalidad. La dimensión política logra conformarse en términos intermedios de complicación y composición. La institución política ejecutiva existente, el Consejo, no está bien definida y diferenciada, pues reúne a Ministros y Presidentes. No hay todavía una institución presidencial específica. La institución política legislativa, solamente alcanza el rango de Comisión Parlamentaria Conjunta. La instancia jurídica es un procedimiento que puede dar lugar a la constitución de un Tribunal Arbitral. Un gobierno (sub) regional puede tener lugar. La institución administrativa está bien implantada. Estas instituciones públicas interactúan con una sociedad civil germinal,

que ya dispone de presencia institucional. Los actores oficiales de un posible ejecutivo son determinantes. Los actores sociales se encuentran presentes muy inicialmente. La dinámica política es todavía bastante oficial, pero nuevos actores sociales se constituyen y demandan su participación. La dimensión política que se está construyendo cuenta con la legalidad que le proporciona un derecho (sub)regional naciente, pero no dispone de legitimidad, aunque alguna dosis le llega de manera indirecta. Visto en su conjunto el sistema apuesta hacia una multidimensionalidad, puesto que rápidamente ha alcanzado el nivel de integración de una unión aduanera y se propone llegar hasta el nivel de un mercado común. El enfoque de desarrollo trabajado en este sistema de integración es un claro compromiso entre un "desde dentro" neoestructural y un "hacia fuera" neoliberal y entre el modelo TLCAN y el modelo UE.

Conclusiones

Las instituciones ocupan un lugar muy importante en los procesos de integración regional y subregional de América latina y el Caribe. Al respecto, queda en claro que existe una relación directa entre el proceso específico de institucionalización y el proceso general de integración regional o subregional; que determinadas instituciones corresponden a un determinado nivel de integración alcanzado. Así, resalta en importancia el hecho de que sea la propia dinámica endógena del proceso general de integración la que genera el ritmo del proceso de institucionalización. Esto queda corroborado, en términos generales, en las tres formas (institucional simple, institucional compleja e institucional semi-compleja) y una variante (institucional compleja no-sistémica) de institucionalización que hemos logrado establecer.

Las instituciones no se entienden sin el papel de los actores políticos y sociales, más aún cuando ellas son expresión de las relaciones socio-políticas que se establecen entre éstos. El rol jugado por los actores oficiales es central y determinante, mientras que el rol jugado por los actores sociales es periférico, marginal o nulo. En todo caso, las elites políticas gubernamentales, los funcionarios y técnicos están sumamente presentes, mientras que los actores sociales todavía están ausentes e inicialmente presentes. La exclusión de hecho de los actores sociales resta contenidos sociales, culturales y políticos a las formas institucionales existentes.

Las dimensiones políticas (o sistemas políticos) en proceso de construcción, que también pueden ser clasificadas en tanto simple, semi-compleja y compleja (con su variante), nos ponen sobre la pista del origen y de la evolución de gobiernos, aparatos administrativos y sociedades civiles, que al interactuar entre sí producen dinámicas políticas regionales y subregionales. Estas dinámicas están encauzadas por la legalidad respectiva, pero no están provistas de la adecuada legitimidad. La democracia es todavía una promesa incumplida, su realización paulatina en cada una de las dimensiones políticas no puede esperar más.

Finalmente, consideramos importante anotar que la cuestión institucional ha cobrado mucha actualidad en el seno de las instituciones regionales como el Grupo de Río, el PARLATINO, la ALADI y el SELA. En este sentido el nuevo Secretario Permanente del SELA, Embajador Otto Boye, al asumir el cargo el 1 de diciembre de 1999, ha expresado: "Vamos a abocarnos al estudio de una institucionalidad fuerte y eficaz para impulsar e implementar un proyecto serio de integración latinoamericana y caribeña".¹¹ De igual manera, la cuestión social se ha vuelto un problema vigente y de primera línea. Al respecto, el SELA expresa lo siguiente: "Los sectores económicos, laborales, políticos y culturales de América latina y el Caribe quieren ser parte de la integración. Sin embargo, ha resultado difícil encontrar mecanismos adecuados para incorporar sus inquietudes en los instrumentos formales acordados por los Estados en cada uno de los esquemas subregionales (...) Por ello, lo que se discute realmente no es tanto la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración sino su presencia en el diseño del mismo. En las primeras etapas del movimiento de integración en América Latina y el Caribe se encontraron dificultades para la participación espontánea por parte de diversos sectores de la sociedad, porque el proceso no alcanzaba suficiente credibilidad. Actualmente, cuando la integración se consolida en varios frentes, el problema se plantea en términos inversos. Se trata de canalizar constructivamente los deseos de participación de los diferentes grupos de la sociedad".¹² La exposición de estas nuevas ideas sobre la importancia de la institucionalidad y de los actores sociales, que viene acompañada de una visión más amplia (económica, social, cultural y política) sobre la integración regional y subregional, posiblemente marcan el inicio de la tercera etapa de la integración en América Latina y el Caribe.

11 Consultar el **Boletín Sobre Integración de América Latina y el Caribe** No 30, SELA, diciembre de 1999.

12 Consultar el artículo "Caminos hacia la participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración", en el **Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe** No 15, SELA, junio de 1998.

CUADRO 1
LOS SISTEMAS REGIONAL Y SUBREGIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Nivel de integración económica

Sistema Regional	Fecha de Constitución	Países Miembros	Nivel de Integración	Objetivo de la Integración
ALADI (Ex-ALALC)	18/febrero/1960	12	área de Preferencias Económicas ¹	Mercado común
Sistemas Subregionales	Fecha de Constitución	Países Miembros	Nivel de Integración	Objetivo de la Integración
AEC	24/junio/1994	25	Zona de libre comercio ²	Zona de libre comercio
G-3	13/junio/1994	3	Zona de libre comercio	Zona de libre comercio
SICA (Ex-MCCA)	13/diciembre/1960	6	Unión aduanera ³	Unión económica
CARICOM ⁴	4/julio/1973	15	Unión aduanera ⁵	Mercado común
CAN (Ex-PA)	26/mayo/1969	5	Unión aduanera ⁶	Mercado común ⁷
MERCOSUR	26/marzo/1991	4	Unión aduanera ⁸	Mercado común

Fuentes: *Convenio constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*, 1994. *Tratado de Libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela*, 1994. *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de estados Centroamericanos (ODECA)*, 1991; *Declaración de Esquipulas I*, 1986; *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)*, 1993. *Tratado que establece la Comunidad del Caribe*, 1973; *Protocolo IV de enmienda al Tratado que establece la Comunidad del Caribe de 1973*, 1999. *Protocolo de Trujillo*, 1996; *Tratado del Acuerdo de Cartagena*, 1996; *Protocolo de Sucre*, 1997. *Tratado de Asunción*, 1991, con cinco Anexos. *Protocolo de Ouro Preto*, 1994, más un Anexo.

Realización: GIIPRAL - GRUPO DE INVESTIGACIÓN sobre INTEGRACIÓN POLÍTICA REGIONAL en AMÉRICA LATINA constituido por el Dr. Alberto Rocha Valencia, la Mtra. Marta Loza Vásquez, la Lic. Giovana Patricia Ríos Godínez y la Pasante Lourdes Patricia Iñiguez Torres -.

- 1 El área de Preferencias Económicas está conformada por una preferencia arancelaria regional, un acuerdo de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.
- 2 La AEC se encuentra implementando este nivel de integración.
- 3 El PARLACEN, desde 1998, viene impulsando un proyecto para profundizar la integración política por medio de una Unión Centroamericana.
- 4 La CARICOM y el Mercado Común del Caribe son fundados en la misma fecha (en el último no participa Bahamas).
- 5 El TLC está consolidado, la Unión Aduanera es todavía imperfecta, pero se ha iniciado la implementación del Mercado Común.
- 6 Desde fines de 1995 entró en vigor la Unión Aduanera y se sigue perfeccionando la Zona de Libre Comercio.
- 7 En mayo de 1999 se reunió el XI Consejo Presidencial Andino y determinó, entre otras tareas, el establecimiento de un Mercado Común, que fue encomendado al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en coordinación con la Comisión y el Consejo Asesor en Cuestiones Económicas. En febrero del 2000, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores emitió la directriz que prevé la entrada en funcionamiento del Mercado Común el 31 de diciembre del 2005, a más tardar.
- 8 Se inicia el 1°. de enero de 1995 y tendrá plena vigencia hasta el 1°. de enero del 2006.

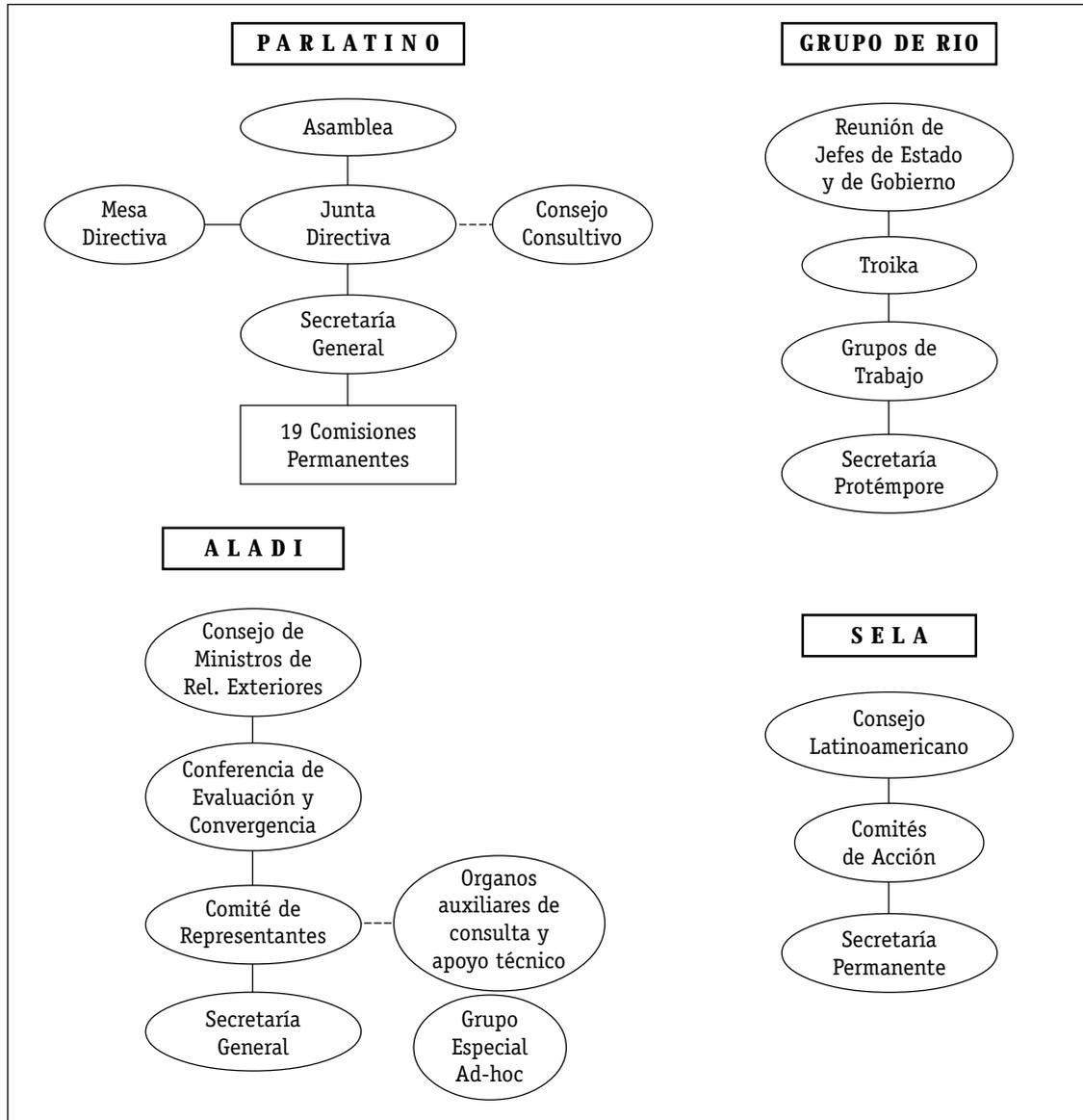
Bibliografía

- ALADI: **Evolución del proceso de integración regional durante 1999**, marzo del 2000. Página Web: www.aladi.org
- CEPAL: **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**, noviembre de 1997.
- CEPAL: **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, marzo de 1999.
- CEPAL: **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, septiembre de 1994.
- CEPAL: **Requisitos institucionales de la integración**, Documento preparado por Eugenio Lahera, Santiago de Chile, abril de 1993.

- Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (compiladores): **Las dimensiones de la integración en América Latina**, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1999.
- SELA: **La nueva etapa de la integración regional**, FCE, México D. F., julio de 1992.
- SELA: **Guía de la integración de América Latina y el Caribe 1999**, Página Web: www.lanic.utexas.edu/project/sela/libro/index.htm
- SELA: **Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe**, números del 1 (febrero de 1997) al 30 (diciembre de 1999).

NOTA: Los Tratados, Acuerdos, Protocolos, Estatutos, Reglamentos y otros documentos que hemos utilizado a lo largo de todo este trabajo han sido recabados de las respectivas Páginas Web de los Organismos Regionales y Subregionales de Integración de América Latina y el Caribe.

ORGANIGRAMA 1
Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN
Estructura Institucional



FUENTES: Declaración de Cartagena, PARLATINO 1991. Declaración de Río de Janeiro, Grupo de Río, 1986; Comunicado sobre la ampliación del Grupo de Río, 1999. Declaración de Lima, 1964; Protocolo de Lima, 1987. Tratado de Montevideo, 1980. Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1975. Declaración de la Habana, 1998.

Realización: GIPRAL - GRUPO de INVESTIGACIÓN sobre INTEGRACIÓN POLÍTICA REGIONAL en AMÉRICA LATINA constituido por el Dr. Alberto Rocha Valencia, la Mtra. Marta Loza Vásquez, la Lic. Giovana Patricia Ríos Godínez y la Pasante Lourdes Patricia Iñiguez Torres -.

Resumen:

En la década pasada los procesos de integración en América Latina se hicieron más frecuentes y diversificados. Se refundaron algunos existentes con anterioridad y se crearon nuevos. Al día de hoy es pues insuficiente referirse genéricamente a los procesos de integración como variable explicativa de otros procesos sociales

y económicos. El artículo sistematiza tres "épocas" de procesos de integración en América Latina, y realiza un estudio comparado entre ellos; en particular presenta resumidamente sus formatos políticos e institucionales, sus objetivos y sus lógicas de funcionamiento.

DESCRIPTORES: Integración/ América Latina/ Política/ Instituciones.

Debate ALCA-MERCOSUR

¿Un ajedrez posible?

Organizado por el Grupo Mercosur e Integración de CLACSO y la Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Beijing, se promovió -en junio del 2001- este debate sobre ALCA y Mercosur, en un contexto de escasa discusión sobre el tema en Uruguay y de posiciones contradictorias de los principales voceros políticos. Aquí se realiza una síntesis de las intervenciones orales de Alberto Methol Ferré (profesor investigador del Instituto Artigas del Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores), José Manuel Quijano (economista, consultor nacional e internacional), Gerónimo de Sierra (sociólogo, coordinador del Grupo Mercosur de CLACSO), Alvaro Padrón (secretaría técnica, coordinador de Centrales Sindicales del Mercosur) y Hugo Manini (presidente de la Asociación de productores arroceros).

La convocatoria se hizo con el siguiente temario guía: ¿El ALCA y el Mercosur plantean un dilema para los países? ¿Qué nuevos desafíos se generan? ¿Cuál debería ser la estrategia de Uruguay? ¿Dónde se discute y se define esa estrategia? ¿Cómo se garantiza la transparencia de las negociaciones, la difusión de la información y la participación de la sociedad civil y sus intereses?

No se convocó a los partidos políticos del espectro nacional, a pesar de ser actores relevantes en la definición de este debate. En esta ocasión interesaba privilegiar el punto de vista de algunos académicos y de actores sociales que tienen también un posicionamiento político surgido del análisis de diferentes agendas sectoriales expresadas tanto en lo nacional como en el nivel global.

Las negociaciones para la creación de un Área Libre Comercio de las Américas han movilizad a diferentes sectores sociales en torno a la discusión del comercio mundial y su impacto en la vida cotidiana de las personas y las oportunidades y desafíos que presentan para los países.

Varias de las negociaciones que tienen que ver con el ALCA han pasado a formar parte de una agenda más amplia de reflexión, en la medida que los pro-

pios actores sociales estuvieron allí diciendo "no", y en muchos casos, intentando incorporar en esos acuerdos el costo social de algunas dimensiones "económicas". En América Latina se articularon varias iniciativas con miras a la Cumbre de Quebec -tanto de organizaciones de DDHH, como de ambientalistas, de mujeres, de jóvenes- para demandar el carácter público de las negociaciones y con la alternativa de incorporar al debate estas otras dimensiones que sólo "aparentemente" no tienen nada que ver con los acuerdos comerciales.

Alberto Methol Ferré

Voy a enfocar esto en algo a lo que soy muy afecto. Uno son afectos a las miniaturas, otros son afectos a los murales. A mí me gusta hacer murales. Y voy a intentar hacer uno, porque me parece que no podemos dar por obvio nada de nuestra perspectiva, que en general es un bulto un poco amorfo, no podemos dar por obvio nada, y tenemos que sentar nítidamente los supuestos más sencillos y evidentes.

América Latina está involucrada por el ALCA. ¿Cuál es la estructura básica de América Latina y qué sitio tienen el Uruguay y el Mercosur?

Número uno: América Latina nace estrictamente en el siglo XVI en una especie de enorme incendio, que fue la incorporación de un vasto mundo indígena, con imperios indígenas, con etnias múltiples, al mundo europeo a través de Castilla y Portugal. Y se estructuró sobre la base de los dos imperios indígenas iniciales que era el mundo azteca y el mundo del Perú. Entonces el imperio castellano -no español que es posterior- era México, con asiento en el viejo imperio azteca que tenía jurisdicción sobre el mundo de las Antillas y de AC y se extendía hasta Filipinas en el Océano Pacífico, era un núcleo. El otro núcleo era el virreinato del Perú. Había dos virreinos. Uno que muestra desde el pique la estructura fundamental que existe hoy (México, las Antillas y el Caribe en la frontera con los EEUU); y luego la gran isla de América

del Sur que tuvo dos rostros: el del virreinato del Perú y las posesiones de Portugal sobre el Atlántico. Nace la isla sudamericana con dos rostros: Brasil y Perú, los dos mundos mestizos en formación. Esa es la primera etapa, el primer incendio, que junta y forma un mestizaje con esclavos, indios, encomenderos, con amor y con odio. Todo junto, como ocurre siempre.

Entre 1520 y el 60, se diseña lo que va a ser América Latina hoy.

El segundo incendio (incendio es cuando todo el conjunto de América Latina se pone en movimiento, se arman las bases de un pueblo nuevo que no era ni español, ni indio, sino otro bicho), es la independencia. Estaba el Perú dividido en dos virreinos y alguna capitania, y cada una en sí misma iban todas hacia la metrópolis, entre sí los vínculos eran muy limitados. Pero la independencia puso todo en conflagración y en movimiento. Desde Bolívar, con el virreinato de Nueva Granada y Venezuela, sobre Lima; y desde el sur San Martín sube hasta Lima también. Todo se mueve y actúa.

Y de ahí, de 1830, surgió una estructura de América del Sur que era fundamentalmente la misma de hoy. Brasil: el rostro luso-mestizo y 9 países, el rostro hispano-mestizo. Todos agro-exportadores. Todos orientados hacia el exterior y no entre sí. Una vez que pasó el incendio se decantaron los 10 países de América del Sur, cada cual por separado.

Y de golpe en la década del año 90, comienza el tercer incendio de América Latina. Incendio en el sentido de que las cosas viejas se empiezan a romper para generar otras cosas que nadie sabe lo que son.

No nos extrañemos de que no sepamos qué estamos haciendo. Porque se sabe cuando estamos en lo obvio, en lo normal, pero estamos entrando en épocas anormales y nadie sabe bien dónde estamos.

Entonces, América del Sur se empieza a entreverar. México y sus compañeritos de las Antillas y de América Central, también se empiezan a entreverar. Todo empezó a entrar en movimiento. ¿Por qué? ¿Cuál es la novedad última de esta década?

Me parece que es muy poco decir: Mercosur.

Me parece que la novedad fundamental de esta época es que, por un lado, el norte (México, AC y las Antillas) configuran el rostro de la América Latina ligada indefectiblemente al poder norteamericano. Qué estatus logra no sé. Es muy posible que la música de las Antillas, de AC y de México, sustituyan al rock y den el segundo paso de la victoria musical del sur sobre el norte, cuyo primer paso fue Nueva Orleans con el jazz al terminar la Primera Guerra Mundial y los sucesores de Nueva Orleans que son la cumbia, el merengue, etc. (encabezados por Don Francisco).

Pero eso vamos a dejarlo de costado. Estamos en la isla sudamericana que es el escenario fundamental nuestro. Y ese escenario todo se pone en movimiento porque se produjo el cortocircuito fundamental de la historia de América del Sur, que es la alianza argentino-brasilera. Sin ese cortocircuito no hay historia en

movimiento de América del Sur. Y los intentos que hubo en los años 60 (ALALC, el Pacto Andino, etc.), que tienen la significación de haber sido las olas introductorias de esta época, coinciden con la primera vez que el conjunto de América Latina no es más rural sino que es principalmente urbano con una industrialización no acorde al proceso de urbanización. Y empiezan los grandes líos de los marginados, etc., etc.

La antesala de nuestro hoy es la urbanización y la exigencia de industrialización, de modernización, superando los viejos mundos agro-exportadores, o minero-exportadores, de materias primas.

Entonces, en el 90 se produce el cortocircuito fundamental: Argentina-Brasil.

Eso es el equivalente al cortocircuito en Europa de Alemania y Francia. Cuando hubo la guerra franco-alemana de 1870, Renán dijo: "Ocurrió el suceso más funesto de la historia europea, porque se han hecho enemigos mortales los dos únicos países que pueden unir Europa". Sabía lo que decía.

Y hoy Europa hizo su cortocircuito. Si se junta Italia con Suecia, Holanda con España, no pasa nada. Son prolegómenos a no se sabe qué.

Pero el cortocircuito Alemania y Francia constituye Europa. En la formación, Europa será más chica, con Checoslovaquia, con Estonia, con Noruega, con 10 países más o 10 países menos. Pero lo fundamental es el cortocircuito. En eso está el epicentro de todo, todo el resto es anécdota. Hasta Inglaterra es anécdota en relación con Europa. Y aquí pasa lo mismo. Esto lo aprendí hace 50 años, me lo enseñó un argentino que se llamaba Perón. Que dijo: "El acontecimiento fundamental que tenemos que hacer es generar el centro de aglutinación fundamental que es la alianza argentino-brasilera. Y desde ese centro de aglutinación, el conjunto de América del Sur se unirá fatalmente". Él no pudo dar ni un paso.

Pero con Alfonsín y con Sarney empezó esta otra historia. Y con Collor y con Menem la historia siguió. Y el cortocircuito está echando chispas y desconcertándonos. A los argentinos que no saben qué significa, porque lo de la "Argentina potencia" ya no lo cree ningún argentino. Y a nosotros nos pasa lo mismo desde hace muchos años, desde el año 50 que nos empezó a pasar el no saber en dónde estamos. Al menos en mi generación ésa fue la interrogación básica. Cuando el imperio inglés se fue, con algunos amigos nos interrogamos ¿y ahora qué va a pasar con el Uruguay?

Ese cortocircuito pone en movimiento el conjunto de la historia de América del Sur. Como está en movimiento también la otra, por lógicas distintas a las nuestras. Se interfieren, pero no son dos lógicas idénticas. No lo fueron nunca.

Acá es la primera vez que se ensambla y se pone una lógica unitiva que uno no sabe hasta dónde va. Y no sé si lo de pequeño país sirve si no ubicamos dónde estamos.

¿El Uruguay dónde diablos está en este baile?

Está en la frontera argentino-brasilera. En la frontera del cortocircuito.

O sea que no sé hasta qué punto vamos a poder organizar con sabiduría las cosas. Pero es una frontera muy importante porque es el control de la salida de la Cuenca del Plata. Y Artigas sabía lo que significaba esto, pero nosotros no. Era otra circunstancia histórica, mucho más unitaria que la actual. Él no era hijo de un país enano. Nosotros sí, pero él no.

Por el otro lado, éramos la base fundamental de la escuadra española en el Atlántico Sur. Un Atlántico generalmente dominado por los portugueses, porque la mayoría de los puertos del Atlántico Sur eran portugueses. El único puerto español que hubo fue Buenos Aires y luego, mucho más importante, Montevideo.

Y eso estuvo ligado a que Las Malvinas eran una dependencia nuestra, del apostadero naval no del gobernador ni del virreinato, sino de la secretaría de marina de España. Ése era el pasaje al Océano Pacífico.

De manera que Las Malvinas están orgánicamente vinculadas al Uruguay, tan vinculadas que yo que fui portuario durante 40 años veía entrar cada 2 o 3 meses al "Darwin", un barquito inglés de Las Malvinas que traía los enfermos al Hospital Británico -porque el Hospital Británico se hizo para Las Malvinas- y para el abastecimiento de Las Malvinas que era un sitio extremadamente inhóspito

Y cuando el conflicto de Argentina con Las Malvinas, los ingleses pidieron usar a Montevideo como base y se le dijo que no, pero lo pidieron. Eso implica que el Uruguay está vinculado al pasaje íntimo del Atlántico Sur al Océano Pacífico. Cuando yo entré a la ANP me enteré de que la entrada de barcos a Montevideo había disminuido radicalmente en el año 14 o 15 del siglo pasado, por el Canal de Panamá. O sea que el Canal de Panamá es hoy un sitio extremadamente vulnerable ante el mundo misilístico contemporáneo. Y en mi opinión los argentinos hablan vanamente sobre Las Malvinas porque los ingleses no son los ocupantes reales de las islas. Los ocupantes reales son los EEUU.

Es a partir de una ubicación de dónde está el pequeño país, y cuál es el movimiento que nos mueve, que podemos empezar a discutir con cierta claridad.

José Manuel Quijano

Mi primera reflexión es que ni el Mercosur ni el ALCA han sido iniciativas de la diplomacia o del gobierno o de la sociedad uruguaya. El Mercosur, como ustedes saben, es un proyecto que iniciaron Argentina y Brasil con los acuerdos del 86; después firmaron el acuerdo bilateral en el marco de ALADI del año 88; y a partir de esta iniciativa argentino-brasileña nosotros solicitamos que se nos incorporara.

Y yo creo que el tema del ALCA es una iniciativa de los EE.UU. que en buena medida es una respuesta a la puesta en marcha del Mercosur.

El ALCA toma su iniciativa fuerte a partir de 1994, que es precisamente cuando el Mercosur demuestra que tiene 3 años de funcionamiento; y además está procesándose Ouro Preto y, por consiguiente, la consolidación de la unión aduanera. Y ahí sale el proyecto ALCA, la primera reunión en Miami del año 1994, donde se propone hacer una zona de libre comercio de 34 miembros. Es una vieja estrategia, a mi juicio, no ajena a la misma que aplicó EEUU en el año 1957 a través de Inglaterra cuando se estaba formando el Mercado Común Europeo y salió la iniciativa de una zona de libre comercio liderada por los británicos.

Aquí tengo la sensación de que ocurre algo similar, y que el proyecto Mercosur que pretende juntar a cuatro países del sur, ha preocupado a EEUU y tienen una alternativa a ese proyecto.

De manera que el origen es ése, y cuando tenemos que optar entre una cosa u otra es bueno saber dónde se originaron las cosas. Ése es el primer punto.

El segundo punto es, si tuviéramos que optar, lo primero que deberíamos preguntarnos es a qué aspiramos en uno de estos proyectos de integración.

¿A qué aspira una sociedad como la uruguaya cuando se incorpora al Mercosur?, o ¿a qué aspira cuando está dispuesta a involucrarse a un proyecto más amplio?

Por supuesto hay una aspiración más global que es el bienestar de la sociedad, etc., pero eso es un poco vago. Hay que precisar un poco más el objetivo.

En general, cuando uno repasa qué ocurre con economías tipo Irlanda o tipo Portugal o tipo Grecia, que son economías pequeñas, lo que buscan son mercados ampliados. Porque el gran dilema de una economía pequeña es que suele no tener la escala adecuada para producir y por consiguiente los costos unitarios de producción, en la mayoría de las actividades en las cuales está involucrada, suelen ser mayores que los costos unitarios de producción de las economías de mayor tamaño.

Entonces el modelo que uno conoce a lo largo del Siglo XX, son modelos en los cuales las economías pequeñas se especializan, concentran sus esfuerzos en ciertas áreas de producción, y alcanzan un tamaño de planta que los hace competitivos a escala.

Yo diría que ése es el primer y más importante objetivo desde el punto de vista de la producción a que puede aspirar una economía pequeña.

Si ustedes miran el proyecto original de ALADI del año 80, la idea para los PMDR (países de menor desarrollo relativo), era ampliarles con mayor facilidad los mercados a los efectos de que pudieran tener acceso a mercados más grandes, tener mayor escala, tener otros costos de producción. Esto nunca prosperó, ni en el esquema de ALADI ni en el esquema de ALALC, pero por lo menos estaba en la mente.

Y si uno hiciera el ejercicio de mirar los primeros 15 años de PEC y CAUCE, y después los 10 años siguientes de Mercosur, creo que es evidente que Uruguay logró aumentar exportaciones hacia esos mer-

cados; también es evidente que se logró exportar más manufacturas hacia esos mercados que hacia otros mercados; pero también es evidente que ninguno de los emprendimientos industriales del país, ni los agropecuarios, cambió su escala a partir de PEC y CAUCE o del Mercosur. Y hay trabajos de los años 90, cuando el Mercosur empezaba, que decían: "ése era el convenio implícito: te doy espacio en la medida en que tú sigas siendo pequeño y no me amenaces en ninguna de las ramas industriales para convertirte en grande".

Yo creo que si nosotros hiciéramos hoy un balance del Mercosur, proyecto que acompañó con entusiasmo porque creo que es el único que tiene por delante el Uruguay, el balance es bastante negativo. Pero es negativo en parte por lo que hicieron los vecinos en materia de acceso; y es negativo porque cuando Uruguay ingresó y durante los 10 primeros años de funcionamiento del Mercosur, no tuvo nunca un objetivo claro de lo que quería en ese proyecto. Creo que ése es el rasgo más característico de nuestra relación dentro del Mercosur. No supimos nunca para qué estábamos metidos ahí. Y, de hecho, si ustedes miran los 10 años del Mercosur, lo que se logró en los primeros 15 años de PEC y CAUCE es casi lo más dinámico que tiene el Uruguay en los últimos 25 años; en cambio, lo que se logró en los últimos 10 años del Mercosur es una reiteración de lo que habíamos acumulado en la etapa de PEC y CAUCE pero prácticamente sin inversiones, sin nuevos proyectos, sin nuevas áreas o exportaciones no tradicionales dirigidas al Mercosur.

Creo que no tenemos una buena experiencia en el Mercosur, que es el proyecto al cual yo me afilio. Y creo que no la tenemos, en parte porque los vecinos actuaron de formas que no nos gustan, y en parte porque nosotros no supimos qué teníamos que negociar en ese espacio. Es una triste conclusión, porque a veces uno da peleas porque quiere ciertos objetivos, y los pierde porque el otro no abre espacios. Pero cuando uno no da la pelea porque no tiene claro qué es lo que quiere obtener en ese espacio, entonces la cosa es un poco más deprimente.

Yo diría, además, que el Mercosur tiene un efecto muy diferenciado para Argentina, para Brasil y para nosotros. Creo que es mucho más beneficioso el proyecto para Argentina y Brasil –particularmente para Argentina– de lo que ha sido para Uruguay.

Quizá hay un indicador que podríamos tomar como indicador de desempeño, el de la inversión. Argentina inició el proyecto Mercosur con uno de sus momentos más bajos en materia de inversión como porcentaje del producto, pero utilizó toda la década –exceptuado el año 95 con el "tequila"– hasta el 99 cuando se derrumba el modelo para tener niveles de inversión bastante aceptables dentro de lo que era la inversión histórica argentina. Y Uruguay durante toda esta década, asociado al Mercosur, no se movió de su coeficiente de inversión histórico que es el penúltimo

–13% a lo largo de la década–, sólo Haití nos supera con el coeficiente más bajo.

Quiere decir que no movió realmente, y si movió, hubo desinversiones de tal magnitud en otros sectores que provocó un efecto de compensación.

Hago esta breve referencia al Mercosur porque me pregunto, si ahora me quieren embarcar en un proyecto tipo el ALCA, mal haría en embarcarme sin saber para qué me meto en ese proyecto y qué espero del mismo.

Mi impresión es que el proyecto de ALCA, en primer lugar está en barbecho. No hay ninguna evidencia al día de hoy de que el ALCA esté viento en popa y arrasando con los otros proyectos de integración que andan por el continente. Más bien los últimos datos disponibles sugieren que EEUU tendría serias dificultades para poder impulsar un proyecto de este tipo a través de negociación rápida.

Entonces, todos los comentarios van a ser comentarios en el plano condicional. En el supuesto caso de que el ALCA prospere ¿qué pasaría?

Mi primera reflexión es una reflexión cuantitativa. Si uno mira entre los antecedentes del Mercosur por qué surgió, surgió porque ponerse de acuerdo entre 11 países en ALALC y ALADI era extremadamente difícil. El escenario de 11 era un escenario excesivo para poder discutir y negociar acuerdos de integración, aproximaciones comerciales, etc. Porque los intereses eran tan diversos... Y si entre 11 era tan difícil, ¿cómo será entre 34? Y si entre 11 había cierta heterogeneidad, que la hay, ¿qué pasará con 34 más heterogéneos aún?

La visión que se contrapone a este razonamiento es que lo que pasa es que hay un liderazgo mucho más claro. Pero los liderazgos más claros no siempre son los más convenientes para los que no lideran.

Sin duda que va a haber un liderazgo de uno, pero parece un poco más complicado poner de acuerdo los intereses de 34.

En segundo lugar, si uno mirara lo que es el comercio de los 4 países del Mercosur con EEUU, (hay un trabajo reciente que hizo ALADI en marzo de este año, que analiza todos los países de ALADI y su comercio de exportación e importación, los 50 principales productos con EEUU) si tomamos los 4 del Mercosur aparece que, salvo Brasil en unos pocos productos, en todos los demás productos que vendemos en EEUU somos absolutamente insignificantes. Además tenemos competencia muy intensa de los dos vecinos –Canadá y México– en la mayoría de los rubros comerciales.

De manera que si lo miráramos del lado de las exportaciones, yo pienso –y me afilio al trabajo de ALADI– que tendríamos muy serias dificultades para entrar dinámicamente en el mercado de EEUU con nuestros productos y desplazar a Canadá y a México que tienen proximidad, territorio, inversiones a otro nivel, escalas distintas a las nuestras –salvo el caso de Brasil–. Es extremadamente difícil que logremos desplazar a esos países.

Incluso, por el régimen general de preferencias que ha generado EEUU (las preferencias para los países de la cuenca del Caribe y para los países andinos), de manera que también ya los países de la cuenca del Caribe en algunos rubros como el calzado, vestimenta, tienen ya una fuerte penetración preferente. Tendríamos una competencia feroz de alguien ya implantado y con muy buena relación intrafirma con las empresas de EEUU. Porque hay que decir que no solamente es un problema de libre comercio, como se suele mencionar, sino que es un problema de comercio administrado y de comercio intrafirma. El 50% del comercio que realiza EEUU con México es comercio intrafirma. Y creer, como algunos creen, que vamos a desplazar a ese comercio desde Uruguay es no mirar la realidad.

Y si miramos el fenómeno desde el lado de las importaciones, lo que creo es que existe un clarísimo riesgo de desplazamiento de las importaciones que realizamos intra Mercosur, y más ampliamente intra ALADI. O sea que tenemos muy pocas posibilidades de desplazar a nuestros competidores en la exportación, y tenemos grandes posibilidades de ser desplazados en la importación intra ALADI o intra Mercosur.

Por consiguiente, como primera visión y solamente tomando el caso del comercio, creo que tal como se está negociando, en un esquema de libertad de comercio y sin tratamientos diferenciados, en ese esquema perdemos y perdemos mucho. Tendría altísimo costo para un país como el nuestro y presumo que para la mayoría de los países del Mercosur.

He hablado con brasileños y tienen muy serias dudas de los resultados que obtendrían de una apertura al estilo NAFTA tal como está planteado.

Si tuviera que contestar a la primera pregunta (¿Cuál debería ser la estrategia del Uruguay?), creo que la única estrategia posible para nuestro país es plantarse en una redefinición del Mercosur, fijar sus objetivos con claridad, qué se quiere obtener de ese mercado ampliado, resolver problemas de acceso. Nuestra tasa de inversión ha sido tan deprimida como he mencionado porque hemos tenido incertidumbre de acceso, y con incertidumbre de acceso nadie invierte en un mercado para aprovechar el mercado ampliado.

Tenemos que resolver esos problemas en el espacio del Mercosur y esa debería ser, a mi juicio, la estrategia central de nuestro país. Y bajo ningún concepto sería conveniente que Uruguay negociara bilateralmente con EEUU un ingreso al estilo de Chile, para convertirnos en primarios exportadores ni siquiera de productos con un poquito de valor agregado como hacen los chilenos.

En esta última reunión que ha tenido lugar en los últimos días, salió por presión brasileña la negociación 4 + 1 con EEUU. Me parece muy bien.

Sé las limitaciones que tiene la relación con la UE por problemas de los europeos. Creo que el segundo punto central de nuestra estrategia es poner muchí-

simo énfasis en la relación con la UE, a pesar de que la UE no tenga hoy día a América Latina en sus prioridades y al Mercosur tampoco. Pero también depende de nuestra diplomacia y de nuestra capacidad de presionar para obtener ahí un contrapeso.

Y creo que la tercera estrategia clave para nuestro país es la ampliación del Mercosur. Nosotros tenemos en el Mercosur esta dualidad de que a veces somos 4 y a veces somos 2. Hemos tenido la desgracia en los últimos tiempos de que el gobierno uruguayo ha sido sistemáticamente desatinado en la consideración de los temas del Mercosur. Eso tiene costo y nos ha llevado más a la relación argentino-brasileña que a la relación de cuatro partes.

En esas condiciones creo que lo mejor que puede hacer el Uruguay es trabajar nuevamente para la incorporación plena de los chilenos. Que estuvo a punto de concretarse en diciembre del 2000 y no se concretó por la interferencia del Departamento de Estado y del Departamento de Comercio de EEUU, que comunicó una conversación bilateral en el momento oportuno para generar una reacción brasileña.

Tenemos que trabajar también para la relación preferente con los países andinos.

Estrategia entonces: sólo 4 + 1 con EEUU; mucho en Europa; mucho en la ampliación con el Mercosur; mucho en la relación con los países andinos.

Y, regreso al inicio, tener claro qué se quiere. Cuáles son los sectores en los que tengo que tener escala, dónde tengo que tener plantas del tamaño adecuado, y en donde paso a ser -así sea uno, dos o tres sectores- grande y compito de igual a igual. Dejo este complejo de enano y me convierto en un interlocutor capaz de negociar de igual a igual en algunos sectores.

Gerónimo de Sierra

Cuando se habla de los temas de la integración, Mercosur o ALCA, tanto al ciudadano común como hasta al propio analista, le cuesta saber de qué se está hablando, aunque se sepa que se está hablando de intercambios económicos, o por lo menos comerciales.

Pero según evolucionan las coyunturas de estos procesos, o según sean analizados por dirigentes políticos, estatales, e incluso por intelectuales, aparecen, referencias de que se trata de mucho más que un simple proceso económico, que tiene objetivos estratégicos, que supone la integración de las naciones, y que es un paso de integración con implicaciones de tipo político y cultural.

Sólo repasando las declaraciones de nuestros sucesivos presidentes encontramos afirmaciones muy diferentes sobre su significado. Y no sólo para los distintos presidentes, hasta para un mismo presidente o su mismo partido se constata esa fluctuación. A veces se sugiere que se trata de algo puramente comercial, otras tiene un objetivo de desarro-

llo económico –que no es lo mismo-, otras se afirma que es un proyecto de integración cultural, política, geopolítica. Entonces, como es lógico, estas fluctuaciones que responden a distintos momentos de la negociación y a distintas visiones teóricas o ideológicas, se prestan a la confusión.

Por lo tanto voy a plantear otros aspectos de este tema. Por un lado, porque no soy economista, y además, porque en estos años de desarrollo del Mercosur - y ahora con el ALCA que aparece como un desafío nuevo- estamos trabajando en las otras dimensiones de este proceso de integración. En primer lugar, en la propia concepción de estos procesos. Muchas veces se hace referencia a ellos como si fueran casi un destino natural, y en realidad ningún proceso de integración es “hijo del destino”, aunque el destino geográfico genere vínculos que pueden ser tanto de cooperación como de alta confrontación. Además, no se conoce ningún proceso de integración –ni comercial, ni económico ni mucho menos político- que no haya sido paralelamente el fruto de un denodado esfuerzo, en primer lugar de ideas, de construcción política, de identidades nacionales o supranacionales de nuevo tipo. Es muy conocido que en Europa, desde que nació esta forma de integración, tuvo sus enemigos muy grandes.

Este proceso que el Mercosur desencadenó y al cual Uruguay se incorporó desde atrás, genera un nuevo escenario que debe ser pensado en su globalidad a pesar de sus altibajos. Es decir, Uruguay como pequeño país, tiene muy pocas condiciones para ponerle las reglas del juego a Brasil o a Argentina, pero mucho menos las tiene de ponérselas a EEUU. Y lo mismo es válido para la Unión Europea.

Esto, el ser pequeño y no poder fijarle nunca las condiciones a los demás, parecería como una especie de condena. Están las tensiones inevitables en todo proceso integrativo que supone desafiar largas tradiciones de identidades nacionales, más allá de los aspectos propios de los intereses corporativos, empresariales, de productores rurales, industriales, etcétera. Hay también mil intereses fragmentados que entran en contradicción, porque todo proceso de integración rompe reglas anteriores y tiene ganadores y perdedores. Y eso forma parte de la lógica de los procesos de integración.

El problema está en que para mirar el ALCA frente al Mercosur y para mirar esta situación de cierto desamparo que muestra a menudo el Uruguay, hay que recorrer ese camino de reflexión que mencionaba Quijano. ¿Cómo se ha posicionado el país? ¿Cuáles han sido sus objetivos estratégicos? ¿Cómo definir los costos/ beneficios de una mayor dependencia del mercado brasileño?

Y ahí entramos al problema de la dimensión geopolítica del Mercosur. No hay proceso de integración que pueda sostenerse si no le da réditos efectivos a sus actores. Pero un proceso de integración no es sólo hijo de esos frutos sino de una construcción

política. Quienes hablan de construcción política no hablan sólo de ideas vagas, hablan de articulación con partidos, con actores, con ciudadanos. En Europa fue un proceso más lento, más complejo, más largo, pero sólo eso no explica los relativos éxitos que ha tenido. Es un modelaje, una construcción trabajosísima para superar enormes diferencias.

El Mercosur aparece como una posibilidad de tener un pequeño lugar en la negociación mundial. Hay que leerlo en su relación con el ALCA, pero también con Europa como un movimiento, como un gran desafío referido a esta gran disputa de cuál es el perfil que va a tener el mundo moderno; ¿va a ser monopolar o multipolar?, y nada de eso está decidido todavía.

Si se opta por el Mercosur como un proyecto de integración regional para tener un lugar, se deberá pagar un precio, que puede ser mayor o menor, pero que es distinto al precio que se paga como pequeño país negociando sólo con Europa, con EEUU o con Japón. Es un precio distinto donde se ponderan los costos/ beneficios no como suma cero sino como una construcción de algo que está por encima.

Este proceso de construcción tiene enormes carencias, incluso institucionales, de participación ciudadana, de posibilidades de toma de decisiones supra gubernamentales, y otras. El Mercosur se llegó a proponer -en sus inicios- como la solución mágica a todos los problemas. Los estudiosos y los que sufrían los primeros efectos, se dieron cuenta de que no era tan simple.

Aunque haya habido una casi inexistencia de propuestas o de lucha por la construcción de un Mercosur de integración productiva, de complementación, de integración vertical en cadenas de producción supranacional –como hubo en el comienzo de la relación Argentina-Brasil- aunque haya habido una cantidad de falencias en los planteos, lo que está claro es que se ha desencadenado un proceso de construcción de percepción ciudadana, que va mucho más allá de lo comercial, porque entre lo comercial y lo societal hay un camino que no está definido a priori; es la construcción de una imagen colectiva, de una ciudadanía futura, con la participación política de los partidos y de los actores, y eso significa que hay una dinámica que está en juego. Podría pensarse que todo esto es retórica, pero considero que es mucho más, y que está vinculado a este proceso que se estimuló desde los propios gobiernos.

Entonces, antes de ver si el ALCA entra en contradicción con el Mercosur, habría que elegir qué Mercosur se quiere construir. Recordemos que desde el primer día, tanto en los gobiernos como entre los empresarios, hubo posiciones muy distintas sobre qué Mercosur construir.

Para quienes piensan un Mercosur básicamente confinado a lo comercial, y como una simple etapa de preparación para la libertad de mercado total hacia los países más desarrollados, no parece que el ALCA sea fundamentalmente contradictorio con él. En cam-

bio, para quienes quieren la construcción de un Mercosur como proyecto de integración más global –no meramente comercial– un proyecto con fondos de compensación para la equiparación de desigualdades de desarrollo y de nivel social, como una construcción política para pesar como región en el mundo, en lo económico, pero también en lo político, lo cultural y lo militar, si se estaría entrando en contradicción con el ALCA. Es necesario saber cuáles son las alianzas, con qué grupos económicos es posible sustentar programas de desarrollo, aunque no sean de sustitución de importaciones a la manera clásica. Este proyecto de Mercosur busca la generación de espacios de protección para potenciar el fortalecimiento de las sociedades y las empresas de esas regiones.

El ALCA se está proponiendo con el espíritu del NAFTA-TLC, básicamente como un espacio de pura integración comercial, casi de derecho comercial “privado” como el NAFTA y no un espacio con potencialidades de integración que van mucho más allá de lo comercial. Los documentos que se conocen tienen la misma lógica, tienden a favorecer las reglas codificadas de intercambio entre particulares, incluyendo su derecho a operar contra los estados y sus políticas públicas soberanas.

Más allá del pequeño peso del Uruguay, yo me afilio a la idea de que el Mercosur debe ser defendido, y creo que esta lógica es coherente con los intereses del Uruguay, especialmente si se impulsa un tipo de Mercosur distinto al puramente comercial.

Pero para que ese proyecto sea posible debemos enfrentar, por un lado la lógica de las políticas económicas predominantes en este momento en los gobiernos y por otro, al papel tenue y limitado que están teniendo todavía los sindicatos, incluso los empresarios, las ONG y otros actores sociales. Es necesario fortalecer el rol de todos estos actores. No porque vayan a sustituir a los decisores naturales –que no lo podrían hacer aunque quisieran–, sino para enriquecer la agenda, estructurar el debate y hacer posible eso que todos invocan: la participación de la ciudadanía. Este diálogo con la ciudadanía es todavía muy leve y además es muy complejo.

Soy partidario de que en la vida política, y en los parlamentos, se estudie y se jerarquice el tema de la integración, y en particular las relaciones entre el Mercosur y el ALCA. Casi ninguno de los partidos claves tienen jerarquizado el tema, ni formaron grupos de trabajo con técnicos que estén al día, que tengan la erudición para hacer política y no sólo estar en una comisión para cumplir.

El conjunto de estos actores de la sociedad debe crecer en su participación. Se trata de entrar en la filigrana de lo que está en juego. Para eso es necesario integrarse al proceso, manejar la minucia de dónde se decide qué y, sobre todo, es necesario saber para qué tipo de Mercosur se está trabajando. Porque difícilmente el Mercosur vaya a morir, pero puede quedarse en una cosa muy distinta de lo que podría haber sido.

Alvaro Padrón

Voy a intentar hacer algunos comentarios, y me sirve para eso las cinco preguntas que se formulan en el programa, que ayudan mucho para tener un guión. Y lo voy a hacer desde la perspectiva de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que es un ámbito de coordinación sindical de 9 centrales sindicales de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, y también de Chile y Bolivia. En el año 86 tuvimos la visión de conformar este órgano. En aquel momento para responder lo que era la apertura democrática en nuestros países, y también para apoyar al sindicalismo de Chile y de Paraguay que todavía en ese año estaban bajo dictaduras.

A partir de la firma del Tratado de Asunción, incluso un poco antes, utilizamos –y al día de hoy seguimos utilizando esta plataforma sindical– como una forma de responder en conjunto al desafío que nos colocó el proceso de integración.

Entonces creo que es más útil que haga algunas reflexiones sobre esto que está planteado en el programa, desde la visión del sindicalismo de la región, y no sólo del sindicalismo uruguayo, aunque alguna precisión voy a hacer sobre cómo pensamos aquí. Porque lo que nosotros creemos que falta en el Mercosur es pensamiento en conjunto, y no tanto mirar desde nuestros países sino pensar cómo construimos una integración que no sea la simple competencia entre los países que integran el Mercosur sino que sea algo más, porque si no, seguramente, al fin y al cabo terminará desapareciendo esa idea de integración.

La primera pregunta es ¿El Alca y el Mercosur: son un dilema para los países?

Es la pregunta a la que voy a intentar dedicarle más tiempo, porque a nosotros nos parece que esta es una coyuntura clave para discutir esto. Y nosotros miramos ese supuesto dilema tratando de identificar cuáles son las naturalezas de esos dos procesos. Porque parece que estuviéramos comparando cosas que son iguales y ése es uno de los grandes problemas que estamos teniendo en esta etapa, donde se confunde algo como la UE con el Mercosur, con la Comunidad Andina, con el ALCA, como si estuviéramos hablando de cosas similares y se arma una gran confusión. Y en realidad, cuando uno trata de mirar si son dilemas, si son complementarios, si son excluyentes, lo primero que nosotros queremos analizar es la naturaleza de esos procesos y qué caracteriza a cada uno.

Para nosotros no todo es integración. Una zona de libre comercio no es un proceso de integración. Lo cual no quiere decir que no sea deseable, estamos interesados en que la región pueda tener más acceso al comercio internacional, a un mejor y más justo comercio. Pero cuando nosotros interpretamos lo que es un proceso de integración no caracterizamos una zona de libre comercio como un proceso de integración.

Y el Mercosur, desde su origen, se planteó algo más que una zona de libre comercio. Se planteó, incluso, constituirse en un mercado común. Y nosotros creemos que etapas superiores a la zona de libre comercio, como es la Unión Aduanera, como es mucho más aún el mercado común, ya empiezan a ser efectivamente procesos de integración. Colocan en la agenda de discusión otros temas, involucran a otros actores, superan lo comercial para empezar a discutir algo que nosotros nos animamos a caracterizar como integración. Mucho más aún cuando se avanza en una unión económica y en una unión política.

Para nosotros el Mercosur no es lo mismo que el ALCA. No sólo por quienes lo integren. Por las desigualdades, por los desequilibrios. En el fondo el Mercosur se plantea otra cosa o al menos se lo planteaba. Nosotros seguimos con el convencimiento absoluto de que el Mercosur tiene que avanzar no solamente hacia el mercado común, del cual cada vez hablan menos los gobiernos, sino más allá en lo que implique una integración realmente profunda.

Nuestra definición como centrales sindicales de apostar a la integración y, por lo tanto, ser parte de los debates del Mercosur –aún cuestionando el modelo que él mismo adoptó– tuvo que ver con la naturaleza y los objetivos que desde el comienzo el Mercosur se planteaba.

Y vemos al Mercosur como una respuesta a la globalización. A una globalización que –y en eso coincido con el Presidente Batlle– no es algo lineal y que tiene algunos sectores como mucho más dinámicos –por no decir hegemónicos–, particularmente el sector financiero. Pero no hay una globalización ni de los bienes y los productos, mucho menos de la mano de obra, ni siquiera de los servicios que aparecen como un sector más flexible.

Acá hay una gran libertad para el flujo y la circulación de capitales, y grandes restricciones para lo demás. Porque lo que no existe es el libre comercio, a pesar de que la teoría esté tan difundida y algunos la defiendan tanto. Y nosotros vemos al Mercosur como una forma de posicionarse en esa enorme desigualdad que hoy es el mundo, para intentar sumar fuerzas de países que están marginados de ese esquema internacional intentando tener una mejor inserción en el ámbito internacional.

Nos parece que es una buena respuesta la integración regional a ese proceso.

Para lo cual hay distintas formas. Una es la idea de la zona de libre comercio, aunque para nosotros es extremadamente limitada. Pensamos que un proceso de integración es más correcto. Que no alcanza con pensar que esos procesos superen la etapa de libre comercio y pasen a ser uniones aduaneras o mercado común. También hay en debate qué modelo de integración se aplica, aún planteándose objetivos más profundos en los procesos de integración.

¿Por qué para nosotros es muy importante hablar de modelos? Porque en momentos en que el Mercosur

está en crisis, que ya dejó de ser una crisis coyuntural pues ya lleva 3 años, no es la idea de integración la que está en crisis, sino el modelo de integración que se intentó aplicar en el Mercosur.

Y si no diferenciamos esto corremos un riesgo enorme, y es que la opinión pública de los 4 países tenga la idea de que la integración no dio resultado, o se transforma en una cosa mal vista.

La imagen que hay en Paraguay del Mercosur, es muy mala. Hay una idea de que el Mercosur ha perjudicado al país. Y esto nos está pasando en varios países, incluso en el nuestro, a pesar de que fuimos los más entusiastas. Pero tenemos un gran compromiso con distinguir la crisis de un modelo y de una forma de haber encarado la integración, con lo que debe ser el mantener la integración como una idea clave para el desarrollo de nuestros países.

No concebimos a Uruguay fuera de un entorno de integración en la región. No tenemos ningún interés en recuperar ideas de otra época, de un país cerrado. Aunque estamos convencidos de la importancia de reactivar el mercado interno y la potencialidad que eso tiene; pero nos parece que es absolutamente complementario con pensar una inserción regional del Uruguay que le permita efectivamente crecer y desarrollarse.

Por lo tanto, creemos que lo que está en crisis es el modelo de integración y no la integración. Por eso, no nos planteamos el ALCA como una alternativa. Porque no lo es. Es un error grave confrontar la idea del ALCA con el Mercosur, como si fuera una alternativa u otra. El ALCA no es una alternativa al Mercosur, es otra cosa. Y el Mercosur se puede diluir en el ALCA en la medida que se agote en una zona de libre comercio. Ahí sí va a ser una alternativa u otra.

Lo que, para nosotros, tiene sentido, es negociar el ALCA desde la plataforma del Mercosur. Desde un Mercosur más profundo, más fuerte. Que permita, entre otras cosas, lo que dio origen al Mercosur, que es transformarse en un sujeto internacional con co-relación de fuerza para negociar con otros procesos. No sólo el ALCA, también la UE. Y creo que la idea del Mercosur para eso sigue siendo absolutamente válida. La discusión debería ser si se profundiza o no el Mercosur.

Con la comunidad andina, nosotros creemos que ahí también hay un gran espacio de trabajo, y no sólo de negociación comercial. Creemos que con la comunidad andina hay condiciones para que el Mercosur establezca una plataforma común, quizás más lenta de la que pueda desarrollarse en una profundización del Mercosur. Creemos que una unidad en América del Sur puede ser muy buena, y por eso nos parecieron muy buenos todos los esfuerzos el año pasado para establecer los vínculos con la comunidad andina.

En ese dilema que está planteado en la primera pregunta respondemos: más Mercosur, más integración, Mercosur sobre otras bases, profundizar la integración, superar la plataforma exclusivamente comercial.

Para nosotros profundizar el Mercosur es coordinar políticas macroeconómicas. Es evidente que la forma en que los gobiernos subestimaron la coordinación de políticas macroeconómicas creyendo que todo eso iba a mantenerse estable y que el mercado lo iba a resolver, llegó a un límite.

Pero nos interesa más un segundo punto –aunque el primero es clave–, que es el de la complementación productiva. El Mercosur ha subestimado la importancia de complementar las economías y los sistemas productivos, pensando que eso se daba simplemente por la mano mágica del mercado. Los desequilibrios gigantes que hoy ocurren en el Mercosur no se van a resolver a corto plazo coordinando la política macroeconómica –aunque eso es necesario–. Es imprescindible abordar la complementación productiva. Es imprescindible pensar en cómo no se compite al interior del bloque si no que se complementan los aparatos productivos. Eso significa generación de empleo.

Pensar en productos Mercosur que puedan ser competitivos con otras regiones y no dentro del Mercosur. Profundizar las políticas sociales, que es un capítulo absolutamente deficitario en el Mercosur, aunque no subestimamos las cosas en las que se ha avanzado.

Y reformas también en lo institucional. Si el Mercosur no crece en supranacionalidad seguramente no va a profundizarse. Y avanzar en eso va a significar, necesariamente, romper el esquema de consenso. Va a implicar pensar en las ponderaciones. Esto para países chicos es un tema delicado. Y para un bloque con tan pocos países y con tanta diferencia de tamaño, es un gran desafío.

Pero para profundizar es necesario empezar a pensar en conjunto.

Y la falta de liderazgo político en el Mercosur es dramática. La falta de partidos políticos que estén pensando en la integración para hacerla superar el escenario sólo comercial, es terrible. Y cuando hablamos de esto es para reivindicar la estructura de los tres poderes: el Poder Judicial y el Poder Legislativo, están al margen.

Otra clave en esa profundización van a ser las relaciones externas. Por eso es clave esta pregunta sobre el ALCA y el Mercosur, porque no hay nada que haya interpelado tanto al Mercosur en los últimos años como el ALCA. El ALCA le ha puesto al Mercosur una bomba de tiempo. Si el Mercosur no se desarrolla, desaparece en función del ALCA. Hay muchos temas que se empezaron a discutir con más velocidad porque lo impuso el ALCA.

¿Qué nuevos desafíos se plantean? ¿Cuál debería ser la estrategia de Uruguay? Los desafíos son evidentes. Y en nuestra opinión, Uruguay no tiene estrategia. ¿Cuál es la estrategia de Uruguay? ¿La de Batlle o la de Operti? ¿O la de Abreu? ¿O la de Bensión? Los tres tienen opinión distinta sobre el Mercosur.

¿Es la del gobierno anterior? Un gobierno complaciente. O la de Batlle, rupturista, pro EEUU. Y son

el mismo partido. Detrás de todo esto uno no ve una estrategia, y mucho menos una estrategia de país.

Yo creo que Uruguay no tiene estrategia.

Y me engancho con la cuarta pregunta: ¿Dónde se discute y se define? Porque creo que es imprescindible tener estrategia. Y ahí es donde aparece el déficit democrático. Y no es sólo en relación con la sociedad civil. Porque generalmente nos ven como corporativos. El primer déficit democrático en relación al Mercosur se da en los poderes clásicos del estado. Se da en los parlamentos y se da en el Poder Judicial.

El Mercosur tiene en esto dos déficits democráticos de fondo. Uno que le quita certeza jurídica, que para un país chico es dramático. El otro que le quita esencia democrática de fondo, que es la falta de participación del sistema político en la conducción del proceso de integración.

Por eso me parece lamentable el papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Que debería estar discutiendo precisamente qué se quiere del Mercosur. En el momento de mayor demanda de este tipo de discusiones es cuando el papel de la Comisión es más débil. Es una gran contradicción.

Y en Uruguay eso es terrible porque en este país se discutió bien –o por lo menos se discutió– el Mercosur al comienzo. No fue un tema que pasó desapercibido ni para el sistema político ni para la sociedad uruguaya. Y hoy no se discute.

Y tenemos un presidente que anuncia cambios estratégicos, y me pregunto con quién los discutió. Y me lo pregunto como ciudadano, no como dirigente sindical. Ahí es donde se responde esa pregunta. Y por eso creo que es muy bueno este tipo de actividades. Porque si no lo genera el sistema político, empecemos a generarlo desde otros ámbitos.

Lacalle dijo: “Este es el acuerdo más importante después de la Independencia”, y yo me lo creí. Sigo creyéndole. Si fue tan importante subírnos a ese omnibus, bajarnos ¿no es importante?

La quinta pregunta.

A mí no me alcanza con que haya transparencia de información. Aunque creo que es un valor a reivindicar.

En esto del ALCA es una negociación muy poco transparente. La participación es la clave.

¿Cómo se participa?

A nivel nacional tuvimos una experiencia muy buena que fue la Comisión Sectorial del Mercosur, que fue una experiencia fuerte de participación. Está prácticamente desaparecida. Los brasileros han creado una sección nacional del ALCA, donde participan sindicatos, empresarios y alguna otra organización de la sociedad civil. Y una sección nacional en relación a las negociaciones con la UE.

Quizá sea un buen momento para que en Uruguay se cree algo así. De hecho hay un decreto creando un espacio de discusión del ALCA. Muy intergubernamental, pero tiene un capítulo donde habría la posibilidad de discutir con la sociedad civil.

Y a nivel regional está el Foro, que también está teniendo algún rol a nivel nacional.

El Foro es una buena experiencia en tanto demuestra que es un disparate pensar que la sociedad civil se agota en la relación capital-trabajo. Esa visión clásica de la OIT que debe ser superada. Hemos visto que se puede enriquecer muchísimo a este órgano con la perspectiva de género y con las organizaciones ambientalistas. Lo hemos estado pensando. Aunque en el Foro está integrada ANONG y hay que ver si por allí se piensa que hay una doble representación.

Termino diciendo que creo que las crisis son buenas. Creo que es una buena oportunidad que tenemos de abrir este debate de un tema que se había "achanchado" en este país.

Creo que los burócratas tuvieron una gran capacidad de transformar el Mercosur en una negociación gris, de inercia. Ahora se ha movido el tablero y hay que aprovechar el desafío, con la mayor creatividad posible, la mayor amplitud, las mayores capacidades y potencialidades que dispongamos.

En el movimiento sindical hemos aprendido que por ahí pasa el tema de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; en crecer en oportunidades, en capacidad. Para nosotros ha sido muy difícil, pero me ha sorprendido ver que en el ámbito regional, cuando hacemos acción sindical que supera los países, ha habido más capacidad de incorporar estas temáticas que lo que ocurre a niveles nacionales.

Y la explicación que le encuentro es que se está creando algo nuevo, y no se está chocando contra cuestiones establecidas. Y ahí como todavía no está claro el tema de los poderes y de los espacios, hay una mayor amplitud. Me parece que cuando se crea algo nuevo, eso nuevo viene con la ventaja de superar viejas desgracias.

Hugo Manini

Este evento me va a permitir mostrar un sector muy peculiar de la economía uruguaya, que es el sector arrocerero que en este momento represento.

Pienso que en este ajedrez mi función va a ser no sacar conclusiones, sino más bien poner un ejemplo concreto y en base a eso, en el debate que esperamos que se produzca luego, de pronto podemos arrojar luz, o algo más de luz, a lo que ya con enorme preocupación y precisión nos ha hecho llegar Alvaro Padrón.

En las otras exposiciones no ha habido hechos alentadores o positivos, lo cual es normal porque yo pienso que nuestro país se encuentra en un túnel oscuro. Posiblemente en esta confrontación de ideas vamos a ver alguna lucecita.

Voy a hablar de un sector que es relativamente nuevo en la economía del país; que es muy particular jerarquizarlo porque el Uruguay sigue siendo un pequeño país de Sudamérica con profunda vocación

agroindustrial, y el arroz no es una riqueza tradicional del país como lo es la ganadería.

El sector del arroz nace por la década del 30, y nace con un perfil netamente exportador. En 1936 ya estábamos exportando el producto. Y se empezó a realizar en el departamento de Treinta y Tres, en base a lo que se llamaba ingenios, emprendimientos visionarios porque estaban transitando por un tipo de agricultura que iba a tener y que tiene un éxito notable en el Uruguay. Estoy hablando de un sector exitoso, de un sector que ha hecho muy bien los deberes. De un sector que posiblemente para los economistas de última generación, ha cumplido con todos los requisitos. Un sector que apunta a la exportación; un sector que desde sus comienzos no contó con subsidios, no tuvo nunca precios sostenes o precios pisos (como tuvo el trigo en la década del 50, por ejemplo). Un sector que, en cierta medida, se manejó solo, independiente de las directrices gubernamentales que se usaban en la década del 40 o del 50.

Yo represento a una entidad gremial que nació en 1947, que fue fundada por los pioneros de este cultivo; e inmediatamente –al año– se funda la contraparte que es la gremial de molinos arroceros que representa a la industria exportadora. Por ahí se entrelaza una relación de integración.

Por eso en este seminario, cuyo tema principal es la integración, es bueno plantear que el arroz, en su dimensión, fue siempre un sector integracionista, un sector que trató de trazar su propia política tecnológica y autofinanciar a sus tecnologías. Así llegamos a la Constitución del año 66, donde se establecen muchos institutos que la ley no ha llenado aún, como por ejemplo el Consejo Nacional de la Economía. No sabemos por qué razón, pero ese consejo no hay interés en crearlo, a él accederían representantes de organizaciones sociales como los que estamos acá reunidos, y los que estamos acá preocupados porque el Mercosur, en vez de evolucionar ha ido involucionando en el último año.

Esa Constitución también preveía la formación de comisiones sectoriales. Quiero decir que el arroz tiene una comisión sectorial que, desde el año 68 en que se instauró hasta la fecha, funciona regularmente; y consiste en sentar en una misma mesa con reuniones cada 15 días a representantes de la producción, de la industria, del Estado, del BROU, que ha sido uno de los factores clave en el desarrollo del sector arrocerero uruguayo. Y digo esto porque ahora está de moda hablar de este tipo de sinergias de mancomunar esfuerzos en áreas productivas y hacer validar los eslabones de la misma cadena. Tímidamente se habló de que en el proyecto ganadero se iban a buscar soluciones asociativas, pero todos estos proyectos que salen con mucha aparatosidad después se quedan por el camino. Y ese camino estaba tratando de imitar lo que hacemos los arroceros: formar grupos de productores en consonancia con la industria y formar cadenas agroindustriales. Tenemos que recono-

cer que también en el sector lácteo –otro sector exitoso en el Uruguay- se ha desarrollado muy bien ese concepto de cadena agroindustrial. Sobre todo a través de una empresa como CONAPROLE.

Hoy estamos viviendo una de las peores crisis. En el año 1963 exportábamos 3 millones de dólares y llegamos al año 1998 con 272 millones de dólares de divisas, en un área que apenas es el 1% del territorio del país, en un país que no tiene grandes desperdicios en el uso de la tierra. Y todo esto se hacía con una enorme ventaja, porque estábamos demostrando que este sistema, que no tenía ningún apoyo especial estatal salvo la devolución de impuestos indirectos, había logrado un cultivo sostenido que cada 7 años duplicaba su área hasta llegar al año 98 cuando llegamos a 207 mil hectáreas. Después sobrevino esta crisis, que ya lleva 2 años y medio, que es la crisis del precio del arroz. Nosotros le sacamos rendimientos que superan los rendimientos de EEUU. Y ése es el tema que quiero abordar para demostrar las grandes contradicciones de este mundo libre, de este mundo que habla de una enorme libertad de comercio y que, como decía Alma Espino, lo que más practica es la más absoluta discriminación en algunas áreas del comercio.

Yo creo que si no partimos de cifras reales, si no aceptamos la realidad como la única verdad en política o en comercio, corremos serios riesgos de caer en errores peores de los que se está cayendo en los últimos años.

Nosotros queremos hacer un análisis totalmente realista y objetivo de cuál es la causa de que un sector que tuvo un crecimiento sostenido en los últimos 30 años haya decaído tanto. El arroz está pasando una de las más penosas crisis, que pone en riesgo los 12 mil puestos de trabajo que representamos en este momento: 7 mil puestos directos y 5 mil puestos indirectos como sector integrado.

¿Qué pasa con el arroz entonces? Estamos apenas por debajo de Australia en rendimiento que tiene un área apenas menor que el Uruguay, en un clima privilegiado, también con una organización muy interrelacionada en lo que tiene que ver con sus agentes económicos.

Nosotros nos comparamos con EEUU, donde el productor de arroz jamás se entera que hay crisis y que el dios mercado le dice a los productores que tiene que reducir o aumentar el área. En esos países no hay ningún tipo de parámetro con que se pueda medir ese agricultor norteamericano que es realmente privilegiado.

Yo tendría que decir las causas de la caída. No es por una sobrecarga o una sobreproducción en el mundo que el arroz está en crisis. En esta oportunidad nos vamos a detener a analizar dos causas que, a nuestro juicio, son determinantes.

Primero, la caída del sudeste asiático iniciada con la devaluación de la moneda en Tailandia a fines del año 97, medida generalizada en prácticamente todo

el continente asiático y que tendrá fuerte incidencia en la economía de otros países, como por ejemplo Brasil.

Segundo, la respuesta dada por los países desarrollados, y aún por los subdesarrollados, a la inmediata caída de los precios que estas medidas provocaron y a la alteración que significa en el ranking de competitividad a nivel mundial. Esta respuesta se basó en tres formas de apoyo: aumento de los subsidios internos a la producción; aumento de aranceles de protección a sus producciones domésticas; y apoyos a la exportación.

Estas medidas hicieron posible que la producción mundial aumentara a un ritmo muy elevado, sin atender las señales de "mercado", donde se acumulaba cada vez más un stock que, en sólo 3 años, creció a más de 12 millones de toneladas de arroz elaborado.

Sé que es monótono hablar de cifras, pero tengo que decir que el 90% del arroz se produce y se consume en Asia. Y que Uruguay es el séptimo exportador de arroz del mundo, pero estamos muy por debajo del primero que es Tailandia, y del segundo que es Vietnam, que prácticamente tienen el 45% del comercio mundial del arroz. Y que el comercio mundial del arroz es apenas un 5,5% a 6% del total de la producción del arroz.

Los bruscos cambios ocurridos a nivel macro-económico en el sudeste asiático, nos sorprendieron. Nunca pensamos que la resolución de esta crisis tuviera consecuencias tan nefastas sobre el precio del arroz. Evidentemente, no estábamos preparados para entender tan directa correlación entre dos áreas aparentemente tan distantes y diferentes de la economía.

No pretendo entrar en análisis minucioso. Pero podemos decir, a grandes rasgos, que en 25 años la economía mundial sufrió algunas modificaciones que podrían explicar cómo estos fenómenos están tan interrelacionados. En el año 75, el 80% de las transacciones de divisas estuvieron dirigidas a la realización de negocios en la economía real para importar insumos básicos para la industria, para comprar máquinas y equipos, para importar petróleo, para vender bienes de consumo. Las transacciones reales comercializan bienes y servicios, y el 20% restante hace 25 años fueron de carácter especulativo, lo que significa que su único propósito era el obtener lucro a partir de la compra y venta de monedas por sus variaciones en el precio.

Actualmente, según datos que hemos recibido de distintas fuentes, la situación se ha invertido. Se puede decir que el 20% de las transacciones de divisas tiene como destino la producción real, correspondiendo al área especulativa casi el 80% o más de lo que gira en el comercio mundial.

Pero para no perder el hilo de lo que significa para nosotros el golpe tremendo de los subsidios y de todo este "reality show" de la OMC, de la ronda Uru-

guay del GATT; este Gran Hermano que es EEUU que ha creado este circo que todos vimos por televisión en Seattle cuando se quiso crear una gran expectativa en la llamada Ronda del Milenio y que fue una gran decepción para los que creíamos que se podía seguir ingenuamente creyendo que a través de negociaciones se iba a lograr en esa instancia un arreglo o una presencia de los intereses del comercio agrícola, entendemos que estamos frente a un fenómeno muy serio porque el Uruguay sigue teniendo una vocación agro-industrial.

Decía un economista argentino (el Cr. Daniel Miró) que "el camino del subsidio es como el camino de la mentira, exige una creciente imaginación para mentir cada vez más".

Nosotros estamos, hace dos años y vamos a un tercero, recibiendo por el arroz (bolsas de 50 kg. de arroz cáscara) 6,34 dólares y 5,30 en esta zafra que pasó, y no tenemos mucha perspectiva de superar los 6 dólares nuevamente. Estamos quedando a casi 3 dólares cada 50 kilos, por debajo de los costos de producción. Y estamos en serio peligro de perder todo lo conquistado hasta ahora, y esos 12 mil puestos de trabajo.

Mientras estamos poniendo en peligro estos 12 mil puestos de trabajo, el granjero norteamericano nunca se enteró de que hubo una crisis provocada por las especulaciones bursátiles en el sudeste asiático y que echó por tierra lo de "el tigre asiático". Esas especulaciones provocan a partir del 98 una abrupta caída del arroz, fundamentalmente en los indicadores de Bangkok y Viet-Nam, que son casi el 50% del comercio mundial del arroz. Que son países subdesarrollado o emergentes pero que también apuestan a la producción primaria y a la agroindustria; y también subsidian a la agricultura mediante el no cobro de agua, mediante la compra por parte del Estado de grandes volúmenes de arroz, mediante esa devaluación del vat (bat) en Tailandia.

Quiero explicarles cómo es la historia de estos mismos 50 kilos de arroz en EEUU. Mientras en el Uruguay en el año 99 estaba a 9,80; en el año 2000 bajó –como consecuencia de lo que acabo de decir– a 6,73 (los 50 kilos cáscara); y en el año 2001 estimamos que va a estar en 6,61, el productor norteamericano recibió en el año 99 14,64; en el 2000: 12,05 y en el 2001 12,51.

En esa asimetría en que nos encontramos tenemos que preguntarnos si hay en el Mercosur una voluntad de integración. Y si hay una voluntad de mantener lealtad con lo suscrito en Asunción y en Ouro Preto y en los distintos foros, ¿cuál es el objetivo que tiene el Uruguay?

No podemos negar que Brasil, en materia agrícola ha sido proteccionista. Y no podemos dejar de decir que hubo problemas que interfirieron en la comercialización de arroz con Brasil, como el caso de una bacteria que afortunadamente –después de un año y medio– fue revista y levantada la restricción parancelaria. Y hubo intentos de grupos privados de hacer denuncias anti dumping contra el arroz uruguayo, y todo eso le dio mucho material a la prensa. Muchas veces pensábamos que no era algo tan desesperante el hecho de que el precio del arroz pasara la frontera o no. Pero son las pequeñas contradicciones que siempre existen en cualquier sistema de integración.

Hace pocos días asistí a una conferencia del embajador Elbio Rosselli, y le escuché una frase que quiero repetir: "nunca tenemos que decir que el Mercosur está mal porque hay tanta cantidad de conflictos, por el contrario, la existencia de los conflictos demuestra la vitalidad del proceso de integración. Si hay procesos de integración en los que nunca pasa nada y todo está bien es porque, precisamente, no pasa nada. Los procesos en los cuales hay mucha conflictividad es porque están mordiendo y tocando los nervios más sensibles de la política, de la economía y del comercio."

(Desgrabación de varios expositores del Seminario ALCA-MERCOSUR: ¿Un ajedrez posible?)

Resumen:

Todos los países del Mercosur (gobiernos, partidos, academia y sociedad civil) se encuentran interpelados por la propuesta de creación del ALCA. Para el Uruguay en tanto pequeño país, se trata de un problema de gran relevancia que lo enfrenta a difíciles decisiones estratégicas.

¿El ALCA y el Mercosur: son un dilema para los países? ¿Qué nuevos desafíos se plantean?

¿Cual debería ser la estrategia de Uruguay? ¿Dónde se discute y se define? ¿Cómo se garantiza la transparencia de las negociaciones, la difusión de la información y la participación de la sociedad civil y sus intereses?

DESCRIPTORES: Integración / ALCA / Mercosur / Uruguay.

En un contexto de regionalización y globalización

Migración laboral: un desafío para la sociedad civil

Alfredo Falero *

1. Introducción

La movilidad de los trabajadores atravesando fronteras nacionales adquiere en el actual contexto de mutaciones globales una nueva significación. Sus consecuencias, los procesos sociales que genera, admiten asimismo una nueva discusión sobre sus impactos en lo que se identifica como sociedad civil, espacio social que aquí entendemos como el ámbito donde se construyen proyectos de transformación social. Esta problemática parece especialmente relevante en el marco de procesos de integración regional en tanto éstos adicionan desafíos nuevos a la praxis de actores sociales.

A partir del marco que desarrollaremos en la primera parte de este trabajo, nuestro interés es establecer como problemática los desafíos renovados que se le presentan a movimientos y organizaciones sociales -en especial al movimiento sindical- frente a las consecuencias de una inevitable mayor circulación transnacional de fuerza de trabajo. Naturalmente existen variaciones en la forma como se procesa lo anterior, dependiendo del caso particular de integración regional. En tal sentido, nuestro objetivo apuntará básicamente como espacio social de referencia al comprendido por los países del Mercosur (en particular, al Uruguay), pero sin descuidar la posibilidad del ALCA.

Considerando los múltiples planos de análisis que se cruzan, bien puede señalarse que nos movemos en un terreno conceptual sumamente movedizo. Corresponde aclarar que la complejidad del planteamiento se organiza alrededor de un eje que ha tenido innumerables variaciones en las ciencias sociales como lo es

migración-discriminación / migración-inclusión, pero aquí lo enfocamos con una perspectiva específica. Esta perspectiva enfatiza repensar opciones de alternativa social a partir de la construcción de redes regionales y globales entre algunos actores de la sociedad civil, lo que sugiere evaluar sus capacidades y condicionamientos para situarse en el corto y mediano plazo, en nuestro caso, frente a aquella temática.

En cuanto a la construcción del conocimiento sociológico, debe reconocerse que si la movilidad espacial de la población más allá de fronteras nacionales ya era una temática sumamente abarcadora, el nuevo contexto agrega nuevas interrogantes. Esto supone, como en tantos temas, un plano de encuentro de disciplinas sociales, pero también sugiere transformaciones al interior de la Sociología.

Sabido es que ésta centró sus objetos de estudio implícitamente dentro de los marcos del estado-nación y a lo sumo esbozó un subcampo que incluía lo



El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación sobre la sociedad civil frente a los procesos de globalización y regionalización. Una primera versión del mismo, fue presentada al II encuentro anual del Fórum Universitario Mercosul (Fomerco), realizado en Recife entre el 7 y el 9 de noviembre del 2001.

* Profesor Asistente del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales - E-mail: alfredof@adinet.com.uy

“internacional”. Una premisa que subyace al presente trabajo es que ese anclaje estadocéntrico, ha entrado en una crisis disciplinaria terminal. El carácter de los cambios globales (por cierto, no sólo económicos) y la transformación irreversible del significado de conceptos -como soberanía, por ejemplo- también alteran las perspectivas de construcción del conocimiento acentuando, paralelamente, un desdibujamiento de fronteras entre disciplinas sociales sobre todo en algunos temas.

A la manera de una revolución paradigmática en el conocido sentido de Kuhn, nos vemos interpelados a reexaminar viejas categorías, a tantear algunas nuevas y a proyectar un nuevo horizonte de posibilidades. En este esquema, también va apareciendo como centro de la tematización sociológica aspectos de conexión y relacionamiento antes no ponderados adecuadamente. Al decir de Escobar, “las nuevas metáforas en términos de movilidad -la desterritorialización, el desplazamiento, la diáspora, la migración, los viajes, el cruce de fronteras, la nomadología, etc.- nos han hecho más conscientes del hecho de que la dinámica principal de la cultura y de la economía han sido alteradas significativamente por procesos globales inéditos”. (Escobar, 2000, p. 114).

Las nociones mencionadas, algunas muy imprecisas, tienen en común el permitir que se comience a pensar múltiples formas en que la experiencia de la movilidad más allá de fronteras genera una relativización de la realidad inmediata al individuo -que antes podía presentarse como única a tener en cuenta- y que potencialmente puede permitir valorar menos excesivamente lo propio frente a otras sociedades y la consecuente ponderación de otros marcos de referencia.

Claro está que esta movilidad creciente incluye condiciones muy desiguales y motivos muy diversos. Es conveniente recordar entre las características que rodean el desplazamiento transnacional, que no es lo mismo, por ejemplo, hacerlo en calidad de turista -dicho sea de paso, uno de los sectores de más rápido crecimiento de la economía mundial- que en calidad de refugiado y todo lo que ello implica¹.

Tampoco es lo mismo si se trata de advertir los distintos efectos sociales. Las derivaciones de atravesar fronteras temporalmente por actividades de negocios o estudios, no son las mismas que hacerlo en calidad de fuerza de trabajo no calificada que intenta conseguir empleo (y en lo posible, enviar durante un período remesas a familiares o tal vez, reunir a su familia en el lugar de destino). En este trabajo, como adelantamos, interesa centrarnos en el último de los segmentos citados, el de la fuerza de trabajo no calificada, para luego llevarlo al plano de la integración regional.

2. Interconexión global, migraciones laborales y organizaciones de la sociedad civil

La aproximación contemporánea de la dimensión migratoria de la fuerza de trabajo, no debe hacernos perder la perspectiva histórica. Ésta suministra un conjunto abundante de ejemplos donde algún grado de compulsión es intrínseco al desplazamiento. Por ejemplo, si consideramos la expansión económica en América Latina, vemos que se logró agregando mano de obra externa a las actividades productivas. Basta considerar la masiva importación de africanos en condiciones de esclavitud (un caso de compulsión máxima) o la inmigración europea.

De hecho, en un plano más general puede decirse que la propia conformación de un mercado de fuerza de trabajo libre -distintivo del capitalismo- supuso mano de obra disciplinada, lo cual equivale a generar traslados abundantes de personas a determinadas áreas. La movilidad del trabajo, su adecuación a las exigencias del mercado, puede verse pues como clave constitutiva del desarrollo capitalista global.

Como se sabe, en cuanto implica atravesar líneas divisorias de Estados, los gobiernos intentan controlar, regular de acuerdo a los intereses en juego, ese movimiento, pero esto no es siempre posible. Hay así un movimiento de personas que no se apega a los marcos legales, no cuenta con autorización, entra en la categoría de “ilegales” aunque, contradictoria y paradójicamente, pueda resultar un factor de desarrollo de ciertos sectores productivos.

Cifras de la OIT estiman que si se calcula que existen 130 millones de personas que viven fuera de sus países de origen, la mayoría -entre 80 y 97 millones- son trabajadores migrantes. Como se ve, aún con esa demarcación dentro de los tipos de movilidad geográfica transnacional, el fenómeno es de una magnitud sin precedentes y todo parece indicar que en el siglo XXI su importancia será todavía mayor (Castles, 2000).

Por otra parte, el capital cada vez se vuelve más móvil y abandona un país ante el menor riesgo. Se dice que el movimiento del capital es crecientemente global, aunque, en tren de matizar algunas posturas que exageran su capacidad, tampoco es enteramente libre incluso en la actualidad. Más allá de vínculos entre empresas y estados nacionales, estos últimos tratan de poner regulaciones al flujo libre de capital (así como compiten para atraerlo) ya que para su propia reproducción económica requieren ingresos por impuestos, por ejemplo, y para mantener el orden social, dependen también de una acumulación dentro del territorio (Holloway, 2001).

1 Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que no puede regresar a su país de origen a causa de “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”. En el 2000 ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, puso bajo su protección a más de 21 millones de personas, de las cuales apenas la mitad eran refugiados registrados como tales. A ello habría que agregar de 20 a 25 millones desplazadas cuya protección compete sólo marginalmente a ACNUR (Le Monde Diplomatique, abril 2001). Se calcula asimismo que de los 50 millones de personas que perdieron su hogar, apenas un 10 % encontró protección en países desarrollados, mientras que la mayoría permanece acogida en países del Tercer Mundo. (El País, Madrid, 20.06.01).

Se constata sí –a modo de indicador de la globalización del capital– un aumento en los flujos mundiales de inversión extranjera directa que pasaron de 115 mil millones en el período 1984 – 1989 a cerca de 500 mil millones entre 1994 y 1999. Entre los países llamados “en desarrollo” que tuvieron mayor participación en la inversión extranjera directa, están Argentina y Brasil (Chudnovsky y López, 2001), aunque como se sabe esto no significó en muchos casos nuevos emprendimientos, sino la compra de empresas públicas.

Si como dice Harvey (1993) la aniquilación del espacio por medio del tiempo siempre estuvo en el centro de la dinámica capitalista, entonces podemos derivar de ello que lo que llamamos globalización es una exacerbación de ese principio, es decir, la posibilidad de poder explotar hasta pequeñas diferencias en aquello que el espacio contiene en términos de oferta de trabajo, recursos, infraestructuras, etc. “El dominio superior del espacio es un arma todavía más poderosa en la lucha de clases, ello se vuelve uno de los medios de aplicación de la aceleración y de redefinición de las habilidades a fuerzas de trabajo obstinadas en la resistencia” (1993, p. 265). En términos weberianos, se trata de una racionalización espacial sin precedentes que abre nuevas posibilidades a la producción y circulación de bienes y servicios. En este entendido, la migración también adquiere otra significación sociológica hacia el futuro.

En síntesis, nos interesa contrastar la capacidad de movilidad de los mercados de capitales que han experimentado una tendencia a la desregulación, con los “mercados de personas” que tienden a seguir siendo regulados. Pero igualmente la mayor posibilidad de movilidad transnacional o la expectativa en tal sentido, acentúa una transformación cualitativa.

A partir de estos elementos, se puede sostener la mayor dificultad de gestionar en el mundo actual lo que usualmente denominamos mercados de trabajo “nacionales” (más allá de que exista o no voluntad de establecer políticas en tal sentido). Por supuesto, no se está concluyendo aquí rápidamente que no puede haber matices entre Estados, ni que el *mercado de trabajo* ya es simplemente una ficción, sino que las evidencias advierten que cada vez resulta más difícil, sobre todo para países periféricos y dentro de éstos para pequeños países, controlar sus claves constitutivas.

Además, el desarrollo de la capacidad de movilidad combinado con los medios electrónicos de comunicación –en tanto vehículo de sensaciones– posibilita otros procesos sociales. Appadurai señala, entre distintos ejemplos, que cuando los taximetristas paquistaníes que viven en Chicago escuchan casetes con grabaciones de los sermones pronunciados en las mez-

quitas de Paquistán o Irán que les envían sus parientes y amigos por correo, “lo que vemos son imágenes (o sonidos, en este caso) en movimiento encontrándose con espectadores desterritorializados. Esto da lugar a la creación de esferas públicas en diáspora, fenómeno que hace entrar en cortocircuito las teorías que dependen de la continuidad de la importancia del Estado-nación como el árbitro fundamental de los grandes cambios sociales” (Appadurai, 2001).

Históricamente, la migración constituía para la gran mayoría, un traslado unidireccional que ocurría una única vez. Las ciencias sociales acuñaron así las expresiones de “factores de expulsión” y “factores de atracción” para centrarse precisamente en esos aspectos. Ahora estamos ante casos donde el espacio social de los “transmigrantes” se entreteje entre diferentes lugares, en un espacio transnacional, plurilocal. Son flujos duraderos que dan lugar, como decíamos, a nuevas realidades sociales más allá de regiones de procedencia o de llegada.

Considerando lo anterior, se ha propuesto hablar del surgimiento de “espacios sociales transnacionales” (Pries, 1998) para designar “realidades de la vida cotidiana que surgen esencialmente en el contexto de los procesos migratorios internacionales, que son geográfica y espacialmente difusas o “desterritorializadas” que, al mismo tiempo, constituyen un espacio social que, lejos de ser puramente transitorio, constituye una importante estructura de referencia para las posiciones y los posicionamientos sociales, que determina la praxis de la vida cotidiana, las identidades y los proyectos biográficos (laborales) y que, simultáneamente, trasciende el contexto social de las sociedades nacionales” (p. 115).

Obsérvese de lo precedente, la vinculación que se establece entre prácticas cotidianas y ese doble marco de referencia –el origen y la llegada– con lo que eso significa de doble posicionamiento social –en tanto estructuras desiguales diferentes– y con lo que eso implica en cuanto a generación de identidades socio-culturales individuales y colectivas segmentadas, conflictivas, especialmente para generaciones posteriores. Lejos de visualizar espacios herméticos con pocas contradicciones, estamos entonces frente a procesos complejos con múltiples articulaciones que implican conexiones entre dos sociedades (y eventualmente más de dos).

En una perspectiva similar de espacios o comunidades transnacionales², Kastoryano destaca la importancia de las redes sociales en la migración, señalando precisamente que la “transnacionalidad” de los migrantes económicos no es nueva, lo que es nuevo es su organización: redes construidas y comunidades estructuradas (2000, p. 59). Entre los ejemplos, señala el caso de Alemania en que la falta de reconoci-

2 Pries rechaza la noción de “transnational community” por considerar que la idea de “comunidad” se reduce a un conjunto de relaciones frente a frente de la vida cotidiana mientras que “espacio” es más abarcativo como concepto.

miento legal a los extranjeros no impide estrategias de participación indirecta para influir en la opinión pública.

Si se traslada lo anterior al espacio social ampliado en un contexto de integración regional, es inevitable reflexionar acerca de transformaciones culturales futuras sobre la significación de las fronteras al interior y al exterior de un bloque. En este último caso, en la Unión Europea el flujo migratorio es uno de los más elevados de la historia, pero es funcional transitoriamente en la medida que se requieren de 1,4 millones de inmigrantes cada año para mantener el mero nivel de reposición de la población³. Se trata de mantener sus actuales cifras de población activa y garantizar los sistemas estatales de pensiones. Según Eurostat, Europa necesita unos 44 millones de inmigrantes hasta el 2050. Recientemente la Comisión Europea lanzó por primera vez una directiva para fijar normas comunes de entrada y residencia de inmigrantes⁴.

Obviamente el intento es hacer una inmigración selectiva. La apertura a extranjeros calificados contrasta con la política aplicada sobre los inmigrantes pobres que son rechazados diariamente. Entre ellos, son frecuentes las imágenes de barcas que naufragan o son detectadas con inmigrantes del norte de África que llegan cruzando el Mediterráneo a través del estrecho y que luego son expulsados. Aunque menos conocido, no menos importante es el envío de equipos de policías a los balcanes para controlar la llegada de trabajadores procedentes sobre todo de Irán, Irak o China⁵. En el otro extremo del espectro, uno de los ejemplos más notorios fue la búsqueda de expertos en computación que puso en práctica Alemania. La mayoría proviene de países subdesarrollados que apostaron a la computación como India, dentro de lo que habitualmente se denomina "fuga de cerebros".

Es conocido, por otra parte que los inmigrantes ilegales son funcionales a empleos que no realiza la población local o a los que se les puede pagar menos que a ellos. Por ejemplo, para los empleadores franceses en sectores como la hotelería, las cosechas de frutas, o los subcontratos en la construcción y la confección, el derecho del trabajo apenas existe. En estos empleos de las "3 D" (demanding, dangerous, dirty, es decir, difíciles, peligrosos, sucios), los empleadores franceses consideran demasiado exigentes a los propios franceses⁶.

Tal postura hacia inmigrantes extracomunitarios, contrasta con algunos derechos que da esa ciudadada-

nía "superpuesta" a quienes provienen y se mueven dentro del espacio de la Unión Europea. Los acuerdos de Schengen de 1995 establecen abolición de controles internos (a excepción de Gran Bretaña e Irlanda). En el caso de los países del este que esperan la ampliación de la unión, la libre circulación debería esperar un "período de transición".

Según algunas mediciones, un 33 % de los europeos se consideran "muy" o "más bien" racista, debido principalmente al temor al paro y la seguridad en el futuro. En Francia 6 de cada 10 franceses consideran que hay "demasiados extranjeros", sobre todo árabes y un tercio de los franceses les considera culpables de la inseguridad. Además, aumenta un imaginario social de exclusión por el cual se debe dejar de recibir incluso a refugiados⁷.

Señala en este sentido Alain Morice (2001), que "la coyuntura ideológica actual revela una vez más el carácter profundamente oportunista, es decir, utilitarista y pragmático, de las políticas de inmigración en la historia de algunos países europeos. Muy lejos de los "grandes principios" sistemáticamente invocados, esas políticas son siempre interesadas, pero raramente capaces de continuidad y menos todavía de respeto por los inmigrados, en la tradición eugenista de los demógrafos franceses de la primera mitad de este siglo, que consiste por ejemplo en considerar oficialmente a los "extranjeros europeos" como superiores a los "extranjeros no europeos"⁸.

Organizaciones de la sociedad civil de distintos países han realizado campañas de apoyo a los inmigrantes o de alerta sobre los métodos de deportación de refugiados. De hecho, Europa tiene extensas redes contra el racismo y la xenofobia. En Francia, por ejemplo, los "sans papiers" ha denunciado la marginación extrema de muchos "irregulares".

En tal sentido, también hay acciones colectivas de distinta magnitud. Como ejemplo de acciones locales, puntuales, en España, la organización "Ninguna persona es ilegal" realizó una acampada en Tarifa de apoyo a los inmigrantes a comienzos de julio del 2001, relacionada con los enfrentamientos entre españoles e inmigrantes que se habían registrado el año anterior en El Ejido. En agosto, entre 1000 y 5000 personas (los cálculos varían entre cifras de la Guardia Urbana y los organizadores), se manifestaron, convocados por unas veinte organizaciones, por el centro de Barcelona para reclamar la libertad de inmigrantes detenidos y la paralización de órdenes de expulsión⁹. Como ejemplo de acciones colectivas más abarcativas y de más peso, en Roma 150 mil personas

3 El País de Madrid, 09.01.01, 26.04.01. En España, por ejemplo más de 20.000 hijos de padres extranjeros principalmente mujeres magrebíes y latinoamericanas aseguraron un superávit de 6.477 personas y evitaron que España entrase en crecimiento negativo.

4 El País de Madrid, 12.07.01.

5 Nota de Brecha, 23.03.01.

6 Informe sobre Francia de Alain Morice, Le Monde Diplomatique, Junio 2001.

7 El País, Madrid, 26.04.01.

8 El juicio general sobre Europa no supone desconocer matices o directamente diferencias entre posturas gubernamentales (no todos llegan a las posturas xenófobas a lo Jörg Haider de Austria, por ejemplo) pero no es nuestro tema profundizar en tales aspectos.

9 El País, Madrid, 19.08.01.

se calculan que participaron en Enero del 2002 en una manifestación antirracista¹⁰.

Observemos ahora rápidamente el caso de Estados Unidos. Se sabe que en sus regiones agrícolas, los trabajadores indocumentados ganan en promedio menos de la mitad del salario mínimo norteamericano. El Servicio de Inmigración y Naturalización calculó en 25 % el porcentaje de indocumentados en las grandes plantas de procesamiento y empaque de carne¹¹. Por su parte, la ONG Human Right Watch, informó a mediados del 2000 que cientos de miles de niños, la mayoría latinos, trabajan en el sector agrícola de Estados Unidos en condiciones calificadas de "peligrosas y extenuantes"¹².

Como se sabe, México y Estados Unidos, integran junto a Canadá el Tratado de Libre Comercio (TLC) que entró en vigencia en 1994 y que en buena medida se le observa como anticipo del ALCA. Específicamente los indocumentados mexicanos proveen el 18 % de la fuerza de trabajo para la construcción en la zona de Los Angeles. De hecho, se ha estimado que en 1996 ya más de 7.2 millones residían en Estados Unidos, lo que agregado a la población estadounidense de origen mexicano conocida como "chicanos", representa una cifra de 12 % de la población total¹³.

En el caso de México se ha asegurado que la fuerza de trabajo, se ha transformado en la "principal mercancía de exportación del país" en tanto el ingreso neto de las divisas por la venta directa e indirecta de la fuerza de trabajo ascendió en el año 2000 a más de 24 mil millones de dólares¹⁴. Pero al mismo tiempo, se ha calificado de "cáncer" para México la inmigración ilegal proveniente de Centroamérica por su frontera sur. En los últimos 3 años, se expulsaron más de 150 mil personas, para lo cual se habla de "reforzar el sellamiento" de esa frontera¹⁵.

En síntesis, observando los casos de la Unión Europea y el TLC puede establecerse una tendencia al acrecentamiento de extranjeros con derechos distintos, mucho más reducidos. Los derechos universales de ciudadanía se vuelven, vistos desde esta perspectiva, cada vez más una ficción. Paralelamente, entre los nuevos derechos que ya han comenzado a hablarse, está el de "mobility citizenship"¹⁶ y más claramente de una ciudadanía global. Por otra parte, se genera un cuadro complejo, con un crecimiento de una serie de representaciones negativas hacia el extranjero, solo parcialmente contrarrestadas. En tal

sentido, se verifica en muchos casos una fractura de la sociedad civil entre organizaciones defensoras de los inmigrantes y aquellas históricamente constituidas como defensores de derechos laborales que sin embargo, para estos casos, terminan exhibiendo muchas veces posiciones más bien pasivas, proclives al silencio.

No siempre obviamente es así y se dan casos como la amplia coalición de sindicatos, organizaciones latinas de defensa de inmigrantes y algunas organizaciones religiosas que se unieron en Estados Unidos luego de los atentados del 11 de setiembre para exigir "justicia para los trabajadores inmigrantes" afectados por despidos¹⁷.

Como se ve, se trata de analizar la sociedad civil en cada caso particular para evaluar la existencia o no de quiebres más o menos profundos en la conformación de sujetos colectivos sobre el punto. De lo que no hay duda, es que el tema de la migración y sus consecuencias está tomando lentamente su lugar en la sociedad civil a partir de distintas organizaciones. Y esto justamente nos lleva a la construcción de una nueva subjetividad social

3. Una nueva subjetividad y una lectura posible

Además de la importancia que asumen los actores de la sociedad civil para inhibir actitudes y comportamientos de discriminación o rechazo, existe otro aspecto clave -igualmente de consecuencias culturales- y es el de cómo la experiencia de movilidad geográfica, en este caso de la fuerza de trabajo, tiene efectos en la producción de subjetividad social para los propios migrantes. Como señalan Lash y Urry, la movilidad es "responsable del cambio por el que las personas vivencian el mundo moderno, y cambian sus maneras de subjetividad y de sociabilidad, y su apreciación estética de la naturaleza, de los paisajes rurales y urbanos, y de otras sociedades" (1998, p. 343 y 344).

Toda la temática está presente en un imponente trabajo reciente desde una postura que podemos encuadrar como "hiperglobalizadora crítica". En su interpretación Antonio Negri y Michael Hardt (2000) han considerado que las migraciones tienen el potencial de desarrollarse y ser visualizadas como luchas de resistencia. Parten de establecer que la nueva etapa del capital es de desterritorialización, de "no lu-

10 Corriere della Sera, 20.01.02.

11 La Jornada - México, 30.12.01.

12 Notas de El País de Madrid, 20.06.00 y de Sandra Gil Araujo en Le Monde Diplomatique, Junio 2001. Asimismo, para el caso de Miami, se ha indicado que el 57 % de sus habitantes son latinos. Véase nota de Felipe Arocena, Brecha 17.08.01

13 Cifras citadas en Canales (1999).

14 Investigación de Raúl Delgado Wise de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Se estima asimismo que las remesas de los migrantes -principalmente para la subsistencia familiar- se sitúa entre 6 y 7 mil millones de U\$S. La Jornada, México, 11.10.01.

15 La Jornada, México, 27.03.02

16 El sociólogo John Urry ha mencionado este derecho. Véase "Globalisation and Citizenship", ponencia presentada al World Congress of Sociology, Montreal, Julio 1998.

17 La Jornada, México, 30.12.01.

gar". Ese nuevo poder descentralizado de dominio, ese "no lugar" que es el territorio del Imperio -que a diferencia del Imperialismo no se caracteriza por un papel central otorgado al estado- requiere como alternativa la reapropiación por parte de una ciudadanía global del control sobre el espacio. En tal sentido, denominan "multitud" a la diversidad de hombres y mujeres caracterizado por ese movimiento de nomadismo e "hibridación", de construcción de espacio sin límites y que se visualiza como la fuerza creativa que puede transformarse en sujeto político.

Se coloca como uno de sus ejes la movilidad para evitar que lo que se designa como "imperio" (dicho sea de paso, no una metáfora sino un concepto) se convierta en una jerarquía de tipo medieval, con una organización jerárquica a varios niveles que determinen distintos costes decrecientes en el trabajo (intento que ya se había hecho en las décadas del sesenta y ochenta). Negri sintetiza: "estamos en una fase en la que se quiere reclasificar jerárquicamente los niveles de los costes del trabajo y su estratificación. La única manera de resistir consiste en ganar el máximo de movilidad, el derecho a desplazarse a cualquier lugar, el derecho de ciudadanía universal" (Negri, 2001).

Ciertamente no se trata de la única forma de resistencia, pero da cuenta de como los cambios globales colocan al inmigrante como una figura clave. También da cuenta de ello el hecho de que, paralelamente, se refuerzan los intentos -frecuentemente frustrados- de controlar las rutas del "éxodo", en tanto comienza a convertirse en eje de reivindicación de esa ciudadanía universal que abre la posibilidad de reapropiación del espacio.

Algunas derivaciones sociales de este postulado han sido ya advertidas en un trabajo de Zusman y Quintar que se basa en el trabajo de Negri y Hardt para el análisis de la migración: "Las acciones de la multitud se tornan políticas cuando se reapropian del espacio, establecen nuevas residencias y, en esa movilidad, se constituyen en sujetos activos y libres". Y a partir de aquí, debe reconocerse adicionalmente que "el mestizaje implicaría la ruptura con el manejo y la jerarquización que el Imperio realiza de las diferencias" (2001).

Debe observarse con prudencia sociológica tanto las originales (y vistosas) posturas de Negri y Hardt como el seguimiento y aplicación de las mismas que realizan las investigadoras mencionadas. Más allá que no es nuestra intención simplificar conceptos largamente trabajados por los autores de Imperio¹⁸, ciertas objeciones pueden establecerse al cuadro. Conceptualmente podría discutirse la poca precisión que rodea a categorías centrales y en términos prácticos, tal vez el desmesurado optimismo que deposita en esa diversidad amorfa que engloba como "multi-

tud" como potencial frente al "imperio". Adicionalmente la ruptura de grandes proporciones que describe, puede iluminarnos las tendencias de largo plazo, pero no necesariamente nos permite ponderar más adecuadamente el corto plazo en un contexto de región periférica.

Sin embargo, a pesar de la debilidad que ostenta el cuadro con relación a una débil y sospechosa poca precisión de la agencia de transformación, a nuestro juicio no debe minimizarse que se sirve de un cuantioso instrumental teórico para recolocar en otra perspectiva el problema de la migración de fuerza de trabajo y sus consecuencias en la construcción de una alternativa global. Y en ese sentido, si no es novedoso ya referir a flujos o al acrecentamiento sin precedentes de "objetos" en movimiento -considerando a éstos como ideas, bienes, fortunas, imágenes, mensajes o personas- su propuesta exhibe una elaboración mayor que otras al articular lo anterior en el marco de los gigantes poderes que modelan nuestras sociedades.

Desde nuestra óptica, todo lo anterior puede permitir una apertura conceptual basada en la nueva etapa de flexibilidad, movilidad, plasticidad, mientras paralelamente se asiste a la clausura de otras opciones anteriores. En términos de praxis social, se traduce en que si la capacidad de construir proyectos está atada a la subjetividad social, los nuevos elementos que se incorporan significan que estamos asistiendo a la transformación de la misma y en consecuencia a nuevos horizontes de posibilidades.

En términos generales y como se expuso en un trabajo anterior (Falero, 1999), la conformación de la subjetividad social desencadenante de procesos colectivos, está relacionado a atribuciones de significación y sentido, a procesos no estrictamente racionales, que se van dando en determinados contextos sociohistóricos. Conceptualmente, es la mediación que une la cotidianeidad, la sociabilidad, con los movimientos sociales y marca la capacidad de construir proyectos sociales.

Recordemos que para Zemelman (1997) la subjetividad social no significa solo un concepto sino además un ángulo particular desde donde pensar la realidad social. En su perspectiva, la maduración de la subjetividad está atada a las necesidades, a las experiencias y a la visión del futuro, en tanto es sustantivo pensar la capacidad de activación de lo potencial. A nuestro juicio, el eje migración - rechazo / migración - aceptación se resuelve también desde esta perspectiva que supone la articulación micro social - macro social.

Obsérvese que en una sociedad -y esto es especialmente importante en las grandes áreas urbanas- donde se va cristalizando y aceptando como inevitable o socialmente "normal", un proceso de guetti-

18 "Imperio" es también una síntesis conceptual, especialmente de la trayectoria intelectual de Negri. Poder constituyente, biopoder (a partir de Foucault), subsunción real (a partir de Marx), son ejemplos de expresiones sobre las que ya había volcado una profunda reflexión anterior en el marco de un edificio conceptual particular.

zación, de exclusión laboral, de mayor segmentación social, no es extraño que los flujos inmigratorios de fuerza de trabajo no calificada -aún siendo proporcionalmente pequeños- terminen reforzando mecanismos de discriminación, o de apartamiento del "otro". En tal sentido, se trata de una dimensión a ponderar más adecuadamente especialmente en un proceso de integración regional donde -más allá de cómo se resuelva- debería acelerar la circulación de fuerza de trabajo.

Si frente a los procesos de movilidad de personas a escala mundial y regional, se va constituyendo una subjetividad que se imprime de una carga de racismo y xenofobia¹⁹, muchas veces encubierta, estamos ante una exacerbación de la tendencia a la segmentación social. En un contexto como el señalado, cualquier expresión colectiva de transformación social desde la sociedad civil, puede verse rápidamente segmentada y en tanto ello, disolver su potencia. Recuérdese que la subjetividad en construcción siempre representa la confluencia de varios planos y precisamente la concreción de una alternativa de cambio -al decir de Zemelman- es resultante de un campo problemático más que de uno claramente definido.

Lo que está planteado es que otra subjetividad producto de asumir el nuevo nomadismo y paralelamente de rechazo del inquietante formato de la marginación, de afirmación de identidades múltiples separadas por abismos sociales, puede alternativamente, potencialmente, implicar un movimiento de lucha por la construcción de la interetnicidad en el sentido de compromiso global (Renz y Ly, 2001) -y a nuestros efectos, agregaríamos de compromiso regional- con todo lo que significa de descubrimiento, aprendizaje y promoción de esa visión como desafío creativo.

¿En que puede basarse tal potencialidad? En principio, en la experiencia histórica. Después de todo, hubo contextos históricos en que se registraron intensos desplazamientos entre países que obviamente no dejaron igual que antes el tejido social en que se integraron y esto permite establecer comparaciones útiles.

Comencemos por recordar -de acuerdo a Hobsbawm- las necesidades de la industria inglesa a fines del siglo XIX y como la "clase obrera" podía ser considerada "como una gigantesca dispersión de fragmentos de las sociedades, una diáspora de viejas y nuevas comunidades". En efecto, los trabajadores tenían diferentes orígenes sociales, geográficos, de nacionalidad, lengua, cultura y religión y en tal contexto, el "apasionado internacionalismo de los socialistas", el llamamiento al "interregionalismo", no fue totalmente ineficaz, ya que tales diferencias no impidieron la formación de una conciencia de clase unificada (1998b, p. 129 y 130).

El planteo de "internacionalismo" relativamente exitoso no es más que decir que se fue constituyendo

una subjetividad social en correspondencia, pero en un determinado contexto. Y como indica Bellamy Foster, quizás se recuerda a Marx como primer analista de la globalización, pero es usual olvidarlo como uno de los primeros estrategas del internacionalismo (2000). Cuando las fronteras de lo propio y lo exterior tienden a ser visualizadas de otra forma, las derivaciones para la construcción de una alternativa resultan igualmente distintas.

Por el contrario, el mismo Hobsbawm señala en otro trabajo una situación más similar a la actual. En los años anteriores a la Primera Guerra Mundial se había registrado la migración más masiva de la historia, pero tales flujos habían sido interrumpidos por la guerra o por restricciones políticas. Un solo dato: en los quince años anteriores a 1914, desembarcaron en Estados Unidos casi quince millones de personas (Hobsbawm, 1998, p. 95). En aquel entonces las migraciones en masa provocaron la aparición de un fenómeno hasta entonces limitado: la diversificación étnica y racial de la clase obrera, lo que "hizo aflorar un racismo siempre latente".

La clave obviamente es el debilitamiento de los movimientos socialistas obreros tradicionales, "puesto que esos movimientos siempre se habían opuesto vehementemente a esta clase de discriminación, amortiguando así las manifestaciones más antisociales del sentimiento racista entre su electorado" (1998a, p. 311). La segmentación del mercado de trabajo, las tensiones entre trabajadores florecieron pues en un contexto de migración masiva con una influencia disminuida del movimiento socialista.

La desoladora idea de tensiones fuertes entre trabajadores de orígenes geográficos distintos está tomando fuerza nuevamente, pero paradójicamente, mientras se habla de globalización. Esto es preciso recordarlo en tanto se asiste a una fatigosa recomposición de una alternativa global desde la sociedad civil. Considerando estas coordenadas de reflexión, teniendo presente además la crisis de proyectos regionales como el Mercosur y las ambiciones que Estados Unidos deposita en el ALCA ¿cuáles son las posibilidades que tiene la sociedad civil en el cono sur de impulsar una propuesta económica y social alternativa en el ámbito regional? Considerando nuestra dimensión en estudio, corresponde reflexionar pues sobre esta pregunta.

4. Integración regional y sociedad civil

Sociedad civil y subjetividad social se encuentran inevitablemente ligadas puesto que puede considerarse que la segunda es la mediación de la primera con las prácticas cotidianas. Lamentablemente también debe decirse que a esta altura, sociedad civil se ha convertido en una de esas expresiones que a la

19 Racismo y xenofobia designan cosas diferentes, el segundo el rechazo ante el extranjero, el primero el rechazo a grupos que se le atribuyen diferencias físicas o biológicas. Pero ambos tienen una misma base de sobreestimación de lo propio y rechazo del "otro", construida culturalmente.

vez que se incorpora en el uso cotidiano, va perdiendo capacidad explicativa como categoría de análisis. En tanto referente universal, se caracteriza en la actualidad por un profundo tironeo teórico que termina conformando una pluralidad de significados, desde posturas tecnocráticas hasta su inscripción en diversas perspectivas de cambio social.

En otros trabajos, hemos aplicado para su operacionalización un criterio simple pero útil basado en Gramsci: incluye un arco o conjunto activo y cambiante de organizaciones y movimientos sociales que promueven una alternativa que se convierta en hegemónica. Esto significa que una organización participa de ese conjunto activo si, más allá de manifestar una tensión entre valores y posturas en algunos momentos, en su trayectoria muestra su predisposición a la construcción de "otra" cultura.

Considerando asimismo algunas evidencias alineadas en otros trabajos, podemos hablar de construcción de sociedad civil regional, cuando nos referimos a la cristalización de redes que trascienden fronteras. Esto se ha observado respecto al Mercosur y más recientemente –también más débilmente– con relación al ALCA. Para ello, puede establecerse específicamente que la integración regional a través de la sociedad civil, se da al menos en tres ejes de análisis:

a) En primer lugar, tenemos las dinámicas fronterizas, donde muchas veces la cotidianeidad desdibuja las líneas de separación entre estados generando espacios de múltiples interacciones, donde las redes sociales que se establecen, tienen en gran medida un desafinamiento de problemáticas nacionales. Esto puede significar en los hechos doble residencia (trabajar en un país pero vivir en el otro), desplazamientos a un lado u otro atados a la coyuntura económica, u otros casos y ciertamente depende de la situación concreta a analizar, pero siempre supone la posibilidad de contactos cotidianos.

Por ejemplo, una de las conclusiones de un reciente estudio sobre Rivera (Uruguay) – Sant' Ana (Brasil), indicaba que "sus habitantes tienden a autopercebirse como sostenedores de una convivencia que tiene un acervo en lazos de parentesco y solidaridades que se antepone, redefine y trasciende las jurisdicciones establecidas por la legislación binacional" (Mazzei, 2001, p. 41).

No obstante, a veces sobresale el conflicto. Recientemente en la frontera Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay) tuvo lugar una dura confrontación entre trabajadores brasileños y paraguayos como parte de una disputa que se vino arrastrando en torno a algunos centenares de empleos precarios, de vendedores ambulantes. El intento de poner fin al ingreso de brasileños, terminó con heridos y la continuación de negociaciones que incluyó la convocato-

ria a la sección local del Foro Económico y Social, del Mercosur²⁰.

Si bien se trata de una disputa localizada, hay que recordar, que en Paraguay reside el segundo mayor contingente de brasileños después de Estados Unidos. En cuanto a lo que venimos sosteniendo, tales sucesos ponen al descubierto problemas de integración social o de fuerte segmentación social que desplazan el problema de fondo –las posibilidades de una real integración regional– por una desfiguración trivial de lo inmediato.

b) Un segundo eje de análisis, lo constituyen las redes sociales que se establecen en la distancia, que maduran a partir de contactos entre actores sociales en una lógica de cooperación y que son potencialmente transformadoras. Partiendo del análisis del caso uruguayo, en otros trabajos dimos cuenta en este sentido de las vinculaciones de sindicatos y centrales sindicales en un espacio regional así como de la dinámica de otros actores sociales como Fucvam para el caso uruguayo (2001; 2002).

Es preciso señalar que la construcción de este tejido regional, de conexiones transnacionales de la sociedad civil, supone un proceso –aunque lento y problemático– de resignificación del espacio social como vimos antes, de superposición potencial de una identidad regional paralela a las locales y nacionales, de conformación de representaciones sustitutivas de un desarrollo social posible a escala regional –posibilidad definitivamente cancelada a escala nacional, si es que alguna vez existió realmente– y consecuentemente de generación de nuevos sentidos de las posibilidades de las sociedades del cono sur en el actual contexto sociohistórico.

c) Finalmente, un tercer eje de análisis es precisamente la problemática que nos ocupa en este artículo: la movilidad regional de fuerza de trabajo y eventualmente su libre circulación en un contexto de integración regional. El cual, por supuesto, lejos se está de que sea un mero problema jurídico o de coordinación macro. Por otra parte, es preciso considerar para el análisis la migración de otros países de la región, pues esto coloca en otro plano el problema de la integración, evitando cancelar arbitrariamente algunas conexiones conceptuales. Esto es especialmente válido introducirlo frente a la posibilidad del ALCA y en ello nos detendremos seguidamente.

5. Mercosur, ALCA y el desafío de la libre circulación de fuerza de trabajo

Bourdieu advertía sobre nexos entre la inmigración y la emigración, observando que muchos países

20 Correo Sindical Mercosur N° 86, 24 a 30/09/2001. El intendente de Foz de Iguazú, sostuvo la desidia de los gobiernos de Brasil y Paraguay, estaba convirtiendo al lugar "en una especie de franja de Gaza latinoamericana".

pueden implicar al mismo tiempo una y otra. Para el caso uruguayo, no interesa aquí considerar la segunda, sino la primera. ¿Es Uruguay destino de fuerza de trabajo? Es obvio que la crisis actual uruguayo tiende a expulsar, pero no debe olvidarse que la situación para una parte importante de la población de otros países de la región es crónicamente difícil. No debe extrañar entonces que existan potenciales interesados en desplazarse hasta aquí.

Si consideramos las cifras de la Dirección de Migraciones de entrada de peruanos, bolivianos, y ecuatorianos, no obstante la entrada al país es limitada. Y aún estimando el ingreso ilegal, es un fenómeno todavía cuantitativamente pequeño en el país y que sólo aparece públicamente en caso de la identificación de redes mafiosas que se dedican al tráfico y explotación de personas.

Entre los casos con trascendencia pública, en mayo del 2001, se conoció un caso de ecuatorianos que trabajaban en condiciones infrahumanas, luego, en junio se habla de casos con ciudadanos peruanos que se embarcan como pescadores en buques²¹. Además, más allá de la visibilidad pública, desde empleadas domésticas peruanas hasta vendedores o músicos bolivianos, hay un abanico de situaciones que se amplía y que quizás puede considerarse como evidencia del principio de una nueva movilidad geográfica que produce una segmentación igualmente novedosa para el caso uruguayo. También, entonces, se generan nuevas articulaciones en el eje formal-informal del mercado de trabajo local.

El imaginario uruguayo, más autocomplaciente de lo que se admite para percibir "como somos", indicaría que no existe xenofobia ante estos modestos flujos. Por ello, a falta de investigaciones, es interesante reproducir el diálogo espontáneo en un bar del Barrio Sur que llegó a un periodista y que se produjo cuando entró alguien de origen peruano a comprar cigarrillos: "están bravos estos bichos ¿eh?... cada vez hay más", a lo que se agrega el clásico "nos quitan el trabajo", luego "en la pesca ya no hay lugar para los uruguayos, son todos de éstos" y "están todos en la joda"²². La cautela sociológica impone la prudencia sobre el alcance de estas posturas, no obstante tampoco puede levantarse lo anterior con la conformidad de ser un hecho casual o aislado.

Existe además otro flujo dentro de la categoría fuerza de trabajo de carácter informal y es el caso -de hecho, más frecuente- de trabajadores indocumentados brasileños contratados por sueldos miserables. Veamos algunos ejemplos: una denuncia del padre de un menor, llevó a la policía del departamento de Paysandú a comprobar la existencia de trabajadores

superexplotados -entre ellos indocumentados brasileños- que trabajaban en el corte de eucaliptus²³.

En general es conocido que en la construcción de silos en establecimientos rurales en el norte del país, en la construcción en general en el este, en las arroceras fundamentalmente en localidades fronterizas, participan trabajadores brasileños en forma irregular. Otras veces son casos más puntuales que no se ajustan a las normas legales. Por ejemplo la empresa que explotaba la cantera de granito en el paraje Chamangá, en el departamento de Flores y que toma estado público a comienzos de 1998²⁴.

Finalmente, en algunas ocasiones algunos incidentes institucionales fronterizos, llevaron a represalias con trabajadores ilegales uruguayos que se desempeñaban en comercios brasileños, lo que derivó a su vez en amenazas de represalias sobre brasileños de los que se decía "nos quitan igual número de oportunidades laborales a los uruguayos", según expresaba una carta de los denunciantes ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, se denunciaba que "se ha podido constatar que más de 500 brasileños están ocupando plazas de trabajo en nuestro país en forma ilegal"²⁵.

Si algo se puede concluir de todo lo anterior, en realidad no es el carácter acotado o manejable del fenómeno, sino que Uruguay no es ajeno -pese a su pequeñez- a un esquema de movilidad regional y global creciente. Parte de un cuadro crecientemente complejo que incluye seminomadismo transfronterizo y un neonomadismo silencioso producto de la precariedad laboral y la búsqueda de la "changa". Porque la inserción laboral implica aquí cuando se logra -y a diferencia de la migración calificada, correspondiente a estratos medios, situaciones de informalidad que reproducen circuitos de esas características, con lo que eso significa de ausencia de derechos sociales y de imposibilidad de tener presencia pública colectiva para alcanzarlos. Ligado a lo anterior, debe considerarse una sociedad que -paralelamente a la guetización- comienza a instalar actitudes de discriminación y rechazo.

El fenómeno es mucho más claro y está en expansión en Buenos Aires. De hecho, un análisis de comienzos de los noventa con relación a los países del MERCOSUR, mostraba como Argentina había sido el centro de los desplazamientos. Se indicaba concretamente como "una compleja red de movimientos estacionales y circulares fueron observados en las fronteras, así como hacia las zonas urbanas y particularmente hacia el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires" (Pellegrino, 1995, p. 16).

21 Véase, Brecha 18.05.01 ("Sudacas de acá") y La República 12.06.01 ("Peruanos son explotados").

22 Véase la nota de Roberto Lopez Belloso en Brecha 08.03.02.

23 Brecha, 31.01.97 ("Los esclavos del 2000").

24 Brecha 16.01.98 y 30.01.98. El sugestivo título en el segundo caso es "¿Esclavos en el MERCOSUR?".

25 La República: 08.02.00 ("Chuy: echan a punta de metralleta a 100 trabajadores uruguayos").

Por su parte, describe Margulis como “la Capital Federal es mayoritariamente europea, pero diariamente cobija a millones de personas, cuyos rasgos y color de piel revelan su ascendencia mestiza, y que habitan sobre todo en vastas zonas del Gran Buenos Aires”. A partir de aquí, el autor recuerda que “la discriminación es auxiliar de la pobreza, desalienta, descalifica, reduce la voluntad de utilizar canales de ascenso económico y social” (Margulis, 1999, p. 37 y 38)²⁶.

Mucho más que el estigma de ser “villero” -que supone ser objeto de sospecha, ocupar un bajo lugar en la escala de prestigio social, ser segregado- y también más silenciado es la discriminación y descalificación hacia los habitantes de origen mestizo, estigmatizados con motes como “cabecitas”, “negros” o “bolitas”, visibles en estaciones de ferrocarril o terminales de ómnibus (1999, p. 37 y 38).

Entre los casos que permiten iluminar un sistema de referencias con relación a las percepciones en Buenos Aires, posiblemente sea uno de los más significativos el que ocurrió el 10 de enero del 2001, cuando una mujer boliviana y su hijo pequeño murieron luego de ser empujados de un tren por un funcionario de la empresa ferroviaria TMR. En tal sentido, merece reproducirse rápidamente el testimonio, al principio sepultado bajo una versión “oficial” de la empresa. Todo comenzó cuando en su desplazamiento para bajar del tren, la pasajera boliviana rozó con los bolsos a otro pasajero. Aquí comenzaron los insultos de este último, las expresiones xenófobas y la intervención cruzada de otros, provocando una confusión que terminó de la forma mencionada. Por supuesto entre los comentarios estuvo éste: “¿qué defendés vos, si estos bolivianos son los que nos vienen a quitar el trabajo, igual que los paraguayos y los peruanos?”²⁷.

Ponderar adecuadamente estos casos tomados de la vida cotidiana es esencial porque dan cuenta de la construcción de una subjetividad social. Estudios desde el campo de la psicología social demuestran que a pesar de que la mayor parte de las personas en la actualidad confiesan no ser racistas o tener actitudes de discriminación en general -por la condena social que ello implica- sin embargo expresan valoraciones negativas y de rechazo hacia minorías étnicas o grupos categorizados como “diferentes” (Sulik y Valiente, 1999, 226).

Beatriz Sarlo decía que la clave explicativa de estas situaciones en Argentina puede estar en que se ve una “amenaza” a la propia identidad como nación “europea”. ¿Puede pasar lo mismo en el caso uruguayo o tal vez montevideano? Se trata en todo caso, de

indicadores que estarían marcando los profundos bloqueos que se manifiestan al nivel de la subjetividad social para pensar alternativas sociales que, sin embargo, sólo pueden ser regionales. También manifiestan el comienzo de una situación similar a la que señalamos en Europa y Estados Unidos.

Cuando asistimos a una profunda crisis del proyecto MERCOSUR, debe recordarse que quedó como dimensión pendiente avanzar efectivamente hacia una propuesta de libre circulación de trabajadores, de igualdad de derechos, y entenderlo como un factor de integración. Y también “como una oportunidad de ampliación de las posibilidades de trabajo y de organización de los trabajadores”. Era un cambio profundo de concepción para el bloque regional la incorporación de las nuevas realidades, su reconocimiento y encuadre dentro de principios que priorizaran la solidaridad, la no discriminación, la igualdad de tratamiento y de oportunidades” (Pérez Vichich, 1995, p. 69).

De acuerdo a lo que venimos sosteniendo, obviar una movilidad geográfica transfronteriza, irreversiblemente en incremento, no parece un proyecto posible de mantener en el futuro para las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, en los hechos se puede asistir a una segmentación mayor con consecuencias sociales aún imprevisibles, asociada a actitudes y/o rasgos desvalorizantes. Y no debe obviarse según Foucault que esto también es una política buscada desde el poder. En tal sentido, corresponde a movimientos y organizaciones sociales pensar seriamente alternativas regionales que incorporen esta dimensión y que permitan neutralizar, desactivar las posturas discriminatorias. Evitar el dumping social y la superexplotación del trabajo inmigrante, tender a la uniformización regional de la legislación laboral y generar compromisos vinculantes entre estados, son ejes de una misma propuesta alternativa.

Consideremos brevemente el caso del movimiento sindical uruguayo. Una serie de entrevistas a dirigentes sindicales hace un tiempo²⁸, permitió inferir que pese a comenzar a visualizar un problema en ascenso, a un nivel cotidiano de dinámica de las organizaciones, el tema puede perfectamente evaluarse como periférico. En todo caso, sugería solo un conjunto de fenómenos aislados. Es decir, puede postularse tal vez su importancia creciente, pero igualmente sepultarse bajo otros problemas -reales- que requieren soluciones inmediatas.

De aquella serie de entrevistas, surgía el conocimiento de que en el contexto regional ha habido problemas con el trabajo de extranjeros, actitudes de discriminación, incluyendo a Uruguay en algunos casos,

26 Pese a las críticas metodológicas que puedan realizarse, no deja de ser un indicador contundente, el conjunto de datos aportados por una encuesta sobre discriminación a bolivianos, paraguayos y peruanos -realizado en forma telefónica entre 500 personas de Capital Federal y gran Buenos Aires- que termina concluyendo que 8 de cada 10 piensa que tales inmigrantes les quitan su trabajo y directamente casi el 70 % expresa su rechazo a que vengan (Braidot & Asociados, fuente Terra, internet).

27 La nota de Página 12, se basa en relatos de un pasajero, integrante de una ong, que pretendió defender a la mujer boliviana.

28 Se trata de una serie de entrevistas focalizadas que realicé principalmente desde fines de 1999 hasta los primeros meses del 2001 como parte de la línea e investigación sobre el movimiento sindical uruguayo frente al proceso de regionalización y globalización.

pero frecuentemente las respuestas se quedaban en el nivel del diagnóstico de actitudes y en la necesidad de una cultura contrahegemónica como expresión de deseo. Se colocaba el tema en un plano distante, más allá de la evidente perspectiva crítica.

En una de las ramas y lugares donde fue más conocido el caso de trabajadores ilegales de Brasil, la construcción en la zona este, con casos de trabajo en condiciones miserables y sin trabajadores sindicalizados, un dirigente de la construcción señalaba: "lo que hubo que hacer fue primero pelear por el ingreso del sindicato y una vez adentro tratar de formar, educar y decirle a los trabajadores como era la cosa acá. En algunos casos tuvimos éxito, en otros casos no".

Existe una arraigada postura pública de defensa de intereses de clase de la central uruguaya y los dirigentes no dudan en señalar que "es vieja la concepción del movimiento sindical de luchar contra eso" o "es un trabajo que la central tiene que realizar a fondo con sus trabajadores, clase sobre naciones y reglas claras". No obstante, el vacío reflexivo, la problematización de la dimensión subsiste, para lo cual a veces se recurre -como en otros temas- a invocar el espejo argentino y las notorias posturas de la CGT.

En tal sentido, postulaba un entrevistado de la rama de la energía, el rol que tiene que jugar la CCSCS (Coordinadora de centrales sindicales del cono sur) "para desactivar focos como cuando la propia CGT manifiesta trabajo para los argentinos". Y a partir de allí se trataría de "ver como se llega al resto de los trabajadores". "El problema del empleo no se va a ver perjudicado por el libre tránsito de trabajadores, ya que hoy no lo hay y hay un problema brutal" concluía entonces el entrevistado.

Un ejemplo, permite concluir sobre lo complejo que puede resultar para la construcción de redes sindicales regionales la dimensión que venimos analizando y lo frágiles que pueden resultar algunas posturas integracionistas. Luego de una breve etapa de "integración" de sus reclamos -señala Alejandro Grimson (2001)- creando la Confederación de Camioneros del Mercosur, comenzó a incrementarse la competencia y el sindicato argentino de ese sector apeló a la retórica nacionalista y el "robo de trabajo" por brasileños, llegándose a un volante que incluía frases como "para que trabajemos todos los argentinos", "para terminar con la competencia desleal", "por ello decimos ¡Basta! Cada cual en su país, de frontera a frontera, como era antes..." (2001, p. 97). Obsérvese lo contrario que resultan tales posturas para la construcción de redes regionales desde la sociedad civil. Y también para una integración regional real, puesto que contrariamente la CCSCS, ha mostrado una posición constante a favor del desarrollo del Mercosur.

6. Conclusiones

En este trabajo se ha tratado de recuperar un conjunto de evidencias sobre el eje movilidad de fuerza de trabajo - integración social, desde la perspectiva de una nueva subjetividad social que implica a movimientos y organizaciones de la sociedad civil en un proceso lento y complejo. Se ha intentado fundamentar que, paralelamente a la ganancia en movilidad del capital, se observan cambios en la movilidad de la fuerza de trabajo a partir, obviamente, de la brutal disparidad entre niveles de ingresos, empleo y bienestar social. Esto se da no sólo entre países centrales y periféricos, sino al interior de una región como es la integrada por el Mercosur y los países andinos que vimos en último término.

También se ha señalado que existe otro eje de la subjetividad social vinculado al tema y lo constituye la propia experiencia de la movilidad que cruza fronteras, puesto que supone un conocimiento mayor de lo que "nos rodea" y permite resignificar el espacio, una "transición de nuestros mapas mentales y de nuestras actitudes" al decir de Harvey. Esto se acentúa en un proceso de integración regional que aporta símbolos e instituciones para organizar otras conexiones en la percepción de la realidad. Está claro que esto no significa una automática marginación de actitudes de afirmación de identidad local o nacional. De hecho, la nacionalidad continúa siendo una referencia simbólica y espacial significativa y revela emociones profundas, pero también lentamente, conflictivamente, puede transformarse.

En este sentido, se ha insistido que una conciencia de conexión global y de una mayor intensidad de la interacción social mundializada, en fin, la posibilidad de construcción de un nuevo imaginario colectivo o sentido común, constituyen una dimensión sociológica clave en los inicios del siglo XXI. De cara a este horizonte, la escala regional asume paralelamente una importancia decisiva. La discusión sobre integración regional requiere en cualquier caso discutir la libre circulación de fuerza de trabajo.

Que se trata de un problema geopolítico y de fuertes intereses económicos, no hay duda. No es casual que en el caso del ALCA, aún cuando no se conoce su agenda, se sabe que implica la libre circulación de bienes y servicios pero se da como obvio que no va implicar el libre tránsito de personas. De hecho, todo indicaría que ese es en sustancia el planteo, si se atiende a las acciones del Departamento de Estado de Estados Unidos en torno al tema y a la militarización de las fronteras²⁹.

Frente a tal panorama, de crisis y expectativas de proyectos de integración, lo que definimos como so-

29 Que la migración latina a Estados Unidos es considerada por éste un problema geopolítico no es novedad. Sin embargo, resulta bastante difícil seguir las oscuras acciones concretas del Departamento de Estado en tal sentido, tal como la creación de una Coordinadora sudamericana sobre las migraciones (García Castro, 2001).

ciudad civil deberá integrar, profundizar, con más imaginación, con una perspectiva del siglo XXI, el desplazamiento regional de personas, particularmente la libre circulación de fuerza de trabajo y sus efectos (rechazo – inclusión).

Hasta el momento, movimientos y organizaciones de la sociedad civil han tenido una presencia meramente testimonial en el Mercosur y nula en el proyecto ALCA como para incidir efectivamente en aspectos como éste. Sin embargo, no se trata meramente de la participación institucionalizada, está abierta de hecho una variante significativa con el potencial fortalecimiento de nexos de cooperación entre actores sociales y ampliación de un espacio de acción no restringida por fronteras nacionales. Desde tales redes, está planteado como uno de los desafíos el involucramiento y conocimiento de ese nuevo nomadismo, de esa mezcla a escala global pero también regional, como “figuras virtuosas” al decir de Hardt y Negri.

Intrínseco a este proceso, aparece la proliferación de formas de xenofobia y racismo de las que nuestra región –incluyendo el Uruguay– no son ajenos. Este es un eje de la subjetividad social que requiere profundización sociológica. En el caso del movimiento sindical uruguayo –históricamente construido sobre la migración y las tradiciones de clase– las actitudes ante la xenofobia se sitúan en el rechazo tajante pero ostentan también posiciones de cautelosa marginación práctica del problema. De todos modos, son conocidas las diferencias con la CGT Argentina, que antepone en los hechos el simplista argumento de la ocupación de puestos de trabajo que impide a los locales su acceso y contribuye a la visión extendida de un “excesivo” número de inmigrantes en Buenos Aires.

Contrariamente, todo hace pensar que los movimientos sindicales y otros movimientos sociales encontrarán mayores dificultades en defender con éxito mejores condiciones de trabajo u otros derechos sociales, mientras continúen conceptualmente y en los hechos encerrados en límites nacionales. Aquí puede identificarse un desafío central: su papel en suscitar una nueva subjetividad social regional y global que permita la movilidad, la convergencia, la integración en contra de nuevas dispersiones y fragmentaciones.

Como en todo contexto sociohistórico se van cerrando horizontes posibles y en este sentido la regulación de lo “nacional” se vuelve más difícil. Pero también se abren nuevos como, quizás, “otra” integración regional. Por ello el desafío planteado es pensar el desarrollo de alternativas sociales que incluyan la movilidad laboral transnacional como uno de los ejes de la nueva perspectiva.

Bibliografía

- Appadurai, Arjun: “Allá lejos y hace tiempo” en suplemento Radar, Página 12, 15.07.2001.
- Bellamy Foster, John: “Marx and Internationalism”, Monthly Reveiw, Julio – Agosto 2000.
- Canales, Alejandro: “Migración internacional y flexibilización laboral en el contexto de NAFTA”, ponencia, Enero/1999.
- Castells, Manuel: “La era de la información”, 3 tomos, Madrid, Alianza Universidad, 1998.
- Castles, Stephen: “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”, en Revista internacional de ciencias sociales Nº 165, setiembre 2000.
- Chudnovsky, Daniel (coord.): “El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur”, Buenos Aires, ed. Siglo XXI de Argentina / Red Mercosur, 2001.
- Escobar, Arturo: “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”, contenido en “La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas”, Edgardo Lander (compilador), Buenos Aires, Clacso, 2000.
- Falero, Alfredo: “La sociedad civil, globalización y regionalización. Reflexiones a partir del movimiento sindical”, en Revista Nueva Sociedad Nº 171, Caracas, Enero/febrero 2001.
- Falero, Alfredo: “Asimetrías y cooperación en la construcción de una sociedad civil regional alternativa”, Buenos Aires, CLACSO, en prensa.
- Falero, Alfredo: “Reflexiones en torno a instrumentos conceptuales para el análisis de acciones colectivas”, en Revista de ciencias sociales Nº 15, Montevideo, Dpto. de Sociología/FCU, 1999.
- García Castro, Mary: “Algumas provocações sobre cultura política e cidadania”, en internet: www.icd.org.uy/mercosur/formu/castro.html
- Giddens, Anthony: “Consecuencias de la modernidad”, Madrid, Alianza Universidad, 1994 (1ª edición en inglés, 1990).
- Grimson, Alejandro: “Fronteras, migraciones y Mercosur. Crisis de las utopías integracionistas”, en revista Apuntes de Investigación Nº 7, Buenos Aires, CECYP, Abril del 2001.
- Harvey, David: “A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mundança cultural”, San Pablo, ed. Loyola, 1993 (1ª edición en inglés, 1989).
- Hobsbawm, Eric: “Historia del siglo XX”, Buenos Aires, editorial Crítica, 1998 (a) (1ª edición en inglés, 1994).

- Hobsbawm, Eric: "La era del imperio, 1875 - 1914", Buenos Aires, editorial Crítica, 1998 (b) (1ª edición en inglés, 1987).
- Holloway, John: "El capital se mueve", versión en internet, www.geocities.com/capitolHill/Congress/4025/capital.html
- Kastoryano, Riva: "Asentamiento, comunidades transnacionales y ciudadanía", en Revista internacional de ciencias sociales, ob. cit.
- Lash, Scott y Urry, John: "Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización", Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998.
- León, Emma y Zemelman, Hugo (coords.) "Subjetividad: umbrales del pensamiento social", Barcelona, Anthropos / CRIM-UNAM, 1997.
- Margulis, Mario: "La "racialización" de las relaciones de clase", trabajo contenido en "La segregación negada. Cultura y discriminación social", Buenos Aires, editorial Biblos, 1999.
- Mazzei, Enrique: "Rivera (Uruguay)-Sant' Ana (Brasil): identidad, territorio e integración fronteriza", en Revista de Ciencias Sociales Nº 19, Montevideo, Dpto. Sociología/FCU, Abril 2001.
- Morice, Alain: "Eterno retorno del utilitarismo", Le Monde Diplomatique, Junio 2001.
- Negri, Antonio y Hardt, Michael: "Empire", Harvard University Press, 2000.
- Negri, Antonio: "La globalización sucede al colapso de los estados-nación", entrevista Brecha, 20/07/2001.
- Pellegrino, Adela: "Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población", Fac. C. Sociales / ediciones Trilce, 1995.
- Pérez Vichich, Nora: "Nosotros y los otros. Las fronteras del trabajo en el MERCOSUR", Buenos Aires, ediciones Incasur, 1995.
- Pries, Ludger: "Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales", trabajo contenido en revista Sociología del trabajo Nº 33, Madrid, ed. Siglo XXI, 1998.
- Renzy, Darío y Ly, Mamadou: "Por una teoría constructiva de la interetnicidad", trabajo contenido en revista "Utopía socialista" Nº 1, Buenos Aires, Junio/Agosto 2001.
- Sassen, Saskia: "¿Por qué emigran de a millones?" LMD, Junio 2001.
- Szulik, Dalia y Valiente, Enrique: "El rechazo a los trabajadores inmigrantes de países vecinos en la ciudad de Buenos Aires", contenido en "La segregación negada...", ob. cit.
- Zemelman, Hugo: "Los horizontes de la razón", 2 tomos, México, El Colegio de México/ed. Anthropos, 1992.
- Zusman, Perla y Quintar Aída: "Exodo y ciudadanía global en la construcción del contraimperio: el papel del inmigrante en la creación de un "nuevo lugar" en "el no lugar", según Antonio Negri y Michael Hardt", trabajo presentado al III Coloquio Internacional de Geo Crítica Migración y cambio social, 28 al 31 de mayo, 2001.

Resumen:

El objetivo del análisis es profundizar en una dimensión de una temática ya planteada en trabajos anteriores sobre la construcción de un espacio social alternativo en el contexto del MERCOSUR. Es decir, un ámbito regional donde paralelamente a los vaivenes políticos de construcción del bloque, lentamente comienzan a generarse coordinaciones y redes transnacionales entre actores de las sociedades civiles integrantes de este espacio regional.

Para ello se consideran las dificultades de trasladar con éxito demandas de la sociedad civil en el actual contexto de poderes globales con articulaciones locales, de debilitamiento de los Estados-nación y de posibilidad de un escenario regional a donde se trasladen decisiones antes propias de aquellos. Todo lo cual supone un nuevo marco de ciudadanía, con cambios de significado y de hori-

zontes de expectativas que se generan a partir de contactos en el plano regional.

El objetivo de la ponencia pretende focalizar sobre procesos migratorios como ángulo desde donde problematizar el cambio social. Para ello se trata de ponderar los desplazamientos regionales de fuerza de trabajo tanto como un requerimiento del capital de trabajadores móviles y flexibles, como de perspectivas que abre un escenario de esta naturaleza hacia un proyecto alternativo. Para ello también se recurre a un análisis de percepciones, especialmente del movimiento sindical, para conformar un cuadro de límites y potencialidades que se presentan en este aspecto de la construcción de una sociedad civil regional.

DESCRIPTORES: Regionalización/ Globalización/ Migración/ Sociedad civil.

Informalización económica, social y política

El comercio ambulante en la frontera uruguayo-brasileña

Enrique Mazzei *

I. El Tema

El proceso de mundialización de la economía gradualmente transforma y agudiza las alternativas de desarrollo de las sociedades nacionales en su proyección local y regional, potenciando nuevas formas de interacción económica, social y cultural; reformulando o eliminando otras.

En ese contexto, Uruguay actúa en un escenario multi-direccional de las relaciones internacionales con base en su proceso no acabado de modernización donde asimismo confluyen una errática política de integración (MERCOSUR) y señales expansivas de globalización de los intercambios. (Mazzei, 1999)

Esas transformaciones se asocian a una tendencia de des-territorialización del anterior proyecto de Estado-nación cuya imagen se diluye ante el debilitamiento de las fronteras territoriales nacionales y la ascendente focalización de las ciudades como campo de fuerzas donde se dirime el avance de las innovaciones tecnológicas, la des-estructuración de los sistemas sociales de la primera modernidad y asimismo, el agotamiento de las políticas ocupacionales y de ingreso ante el aumento de la exclusión social de los sectores populares.

La mundialización de las sociedades genera profundos cambios culturales que son expresivos de una transición civilizatoria que vía las nuevas tecnologías informáticas modifican espacial y temporalmente las

interacciones sociales en general, y más concretamente, acentúan el distanciamiento de sectores tradicionalmente interactuantes como lo son el capital y el trabajo. Hoy los empresarios, en un contexto de fuerte des-salarización, pueden realizarse económicamente, -superando las vallas espacio-temporales-, vía gestiones prescindentes del factor trabajo.

Esa des-salarización, hegemónizada por las fuerzas neo-liberales, es excluyente de los ciudadanos de las relaciones de mercado en general y más específicamente, del consumo y del trabajo, deslegitimando en la masa laboral el significado de éste y por tanto, agravando las condiciones de marginación y segregación social.

En esa situación, de aguda exclusión social con creciente reducción de la ciudadanía, emergen, como alternativas críticas, el aumento de la informalización de actividades y del flujo selectivo de emigración internacional.

Sin embargo, entre aquellos que no emigran, la rigidez del mercado des-estimula los movimientos de mano de obra dentro del espacio nacional y por tanto,

su necesidad de ingresos les impone extremar alternativas de localización de su actividades económicas.

Tales estrategias se observan en el crecimiento del comercio ambulante, en espacios vedados al uso privado, tanto en Montevideo como en las ciudades del Interior, donde se evidencian situaciones conflictivas por la invasión privada de espacios urbanos de



Carlos Alonso.

* Profesor Titular especializado en Sociología Urbana y Regional del Depto. de Sociología. Director del Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales - E-mail: enrique@fsc1.fcs.edu.uy

uso público bajo control municipal o los espacios fronterizos públicos bi-nacionales bajo control municipal y diplomático.

De esa forma, se constituyen sub-áreas de informalidad económica particular cuyo localización límite genera distinto potencial conflictivo y probablemente de manejo político multi-direccional.

En los espacios públicos urbanos, generalmente las confrontaciones son internas y entre actores públicos o privados locales; mientras que en los espacios fronterizos bi-nacionales el potencial conflictivo emerge de climas institucionales de particular complejidad dados por las prácticas cotidianas lucrativas de las diferencias de valores de los bienes y servicios de una y otra economía, los que generalmente dejan atrás toda posibilidad de legalidad controlable por una u otra administración nacional.

En ese plano, la ilegalidad mayor de la actividad de esos comerciantes informales resulta de su transgresión a lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Jurídico de la Frontera firmado en el año 1933 entre Uruguay y Brasil (Promulgado por Ley No.9477 del año 1935) que establece que en las zonas urbanas y sub-urbanas de la frontera "... no se permitirá hacer nuevas construcciones o reconstrucciones a menos de diez metros de la línea divisoria".

Tales configuraciones constituyen escenarios locales que quizás encubren conflictos latentes que irrumpen sorpresivamente con una acelerada gravedad que en su caso ha arriesgado conflictuar relaciones bi-nacionales en cuestiones sensibles a la seguridad nacional.

En ese sentido, cobraron elevada notoriedad nacional los enfrentamientos entre los comerciantes informales de Rivera con la Intendencia de ese departamento en setiembre de 2000 y de los comerciantes informales de Chuy (Uruguay) con el Prefeito de Chui (Brasil) y al Intendencia de Rocha (Uruguay), en noviembre de ese mismo año.

La incidencia de esas confrontaciones es indicativa de que la problemática de ocupación e ingreso de sectores desposeídos desborda la matriz institucional tradicional, -ministerial, municipal, empresarial, sindical-, mediante la cual son abordadas esas cuestiones en cualquier otro espacio nacional. En estos ámbitos fronterizos, la proyección conflictiva de las demandas tiende a "translocalizarse" asumiendo dimensiones extra-locales con otros riesgos, que requerirán otras seguridades, otros controles y otras resoluciones.

Se trata de una situación enmarcada en un contexto social calificado por una específica trama de relaciones fronterizas cuya cultura particulariza tanto la modalidad de las demandas como la tolerancia de las desigualdades, incluso de las que resultan de la exclusión del mercado de trabajo local.

Aquí, la marginación del mercado de trabajo, que en otras sociedades es factor clave del grado de inclu-

sión/exclusión, - y por tanto de integración y cohesión social-, no asume esa misma significación, debiéndose abordar por caso el análisis de las situaciones de desempleo y de "desencanto laboral" desde otros dimensionamientos, más adecuados a las formas específicas de riesgo que caracteriza a la convivencia fronteriza.

En ese sentido, el estudio de la situación de los referidos comerciantes ambulantes de Rivera, llamados popularmente "camelós" adquiere, desde la dimensión fronteriza, más significación en términos de su "adentro" y su "afuera" del escenario de la integración local -binacional, que de su, -no menos dramática-, marginación de la economía local.

Los "camelós"¹ son sectores de origen principalmente local que ante las restricciones del empleo e imposibilitados de alternativas emigratorias, se juegan cotidianamente a una situación "límite" en el espacio de encuentro de dos administraciones nacionales en el cual ofrecen la venta de mercaderías muchas veces de origen no genuino y no competitivas con el comercio formal de uno y otro país.

Esa situación, quizás legitimada en su base por el juego político local, pero cotidianamente expuesta a los vaivenes reglamentaristas municipales y ministeriales derivados de reclamos de diverso origen local, condiciona a una mayor inseguridad a las ya precarias condiciones de trabajo, constituyendo al grupo como un sector cautivo y responsable final de un complejo de decisiones y permisibilidades de las cuáles son "rehenes" o sujetos pasivos, más que actores principales.

Dadas las restricciones "estructurales" del empleo local, los camelós configuran el área de los "trabajadores sin trabajo" que al decir de Robert Castel es próxima a una "situación de flotación", -o sea sin un lugar definitivamente asignado por la división del trabajo a nivel de la sociedad organizada local-, y por tanto, al descubierto en sus riesgos de existencia. En ese sentido, son grupos que juegan su sobrevivencia entre la precariedad económica y la inestabilidad social. Son sectores con acentuada atribución de "inempleables" o de "supernumerarios" que cotidianamente ponen a prueba la capacidad de tolerancia de la sociedad local dentro de un contexto difuso de invasión social.

Así, en el imaginario local fronterizo, esa situación es significativa de un espacio cuya estigmatización, -con connotaciones de desvalorización y discriminación social - es favorecida por la ausencia de un conocimiento más cabal de la realidad del sector que facilite su inclusión en la discusión de las políticas sociales locales y regionales; volumen, composición social, perfiles individuales y familiares, su educación, antecedentes y expectativas laborales, nivel de vida e ingresos de la unidad doméstica, etc.

Avanzar en el estudio de esos sectores, aumentará el conocimiento de la realidad social local y regio-

1 del portugués "camello", término usado popularmente por los brasileños para referirse a los comerciantes ambulantes.

nal y más específicamente, sobre las dimensiones de "riesgo" de la sociedad local, las que a su vez aludirán a situaciones más particulares de eventual conflictividad configurada por contextos de una "urbanización de riesgo" calificada por perfiles de "fronteras de riesgo".

En efecto, la situación de los camelós constituye un área de vulnerabilidad fronteriza donde particularmente se juega la capacidad contenedora de la sociedad uruguaya en tanto sociedad-estatal que intenta regular, desde el mismo espacio urbano uruguayo pero con impactos ante la sociedad brasileña, la tolerancia de esa ocupación, -tan centralmente urbana y bi-nacional-, de la línea fronteriza entre ambos países.

De aceptarse los anteriores supuestos, sus perspectivas de análisis exigen una labor de re-conceptualización de anteriores enfoques encuadrados teóricamente en la ideología de la modernidad que enfatiza las ideas de Estado-nación, de legitimación territorial, fijación de fronteras, economía formal, Estado y mercado.

En ese sentido, si se considera que el paradigma de la globalización afirma la primacía del individuo innovador, consumidor y productor que establece reglas de interacción con sus semejantes en una sociedad transformada en sociedad de mercado, -en la cuál la empresa privada valoriza a los individuos según su rentabilidad para el capital financiero-, la gran pregunta a formular es ¿cuál es la alternativa social para los sectores populares quienes, cuando aún no se ha agotado el modelo de sociedad moderna, ya estaban económica y socialmente excluidos de ella?

Responder sociológicamente a ello implica superar la difusividad de lo cognitivo y lo normativo de los abordajes sobre el impacto de la informalización de la economía y del trabajo en los espacios urbanos. Así, un análisis más ajustado de la temática en cuestión visualizado bajo las dicotomías de comerciantes "formales/informales", "legales /ilegales", "ambulantes/localizados" o "camelós", debería integrar las contradicciones institucionales que desde lo normativo hacen, directa o indirectamente, permisible en las ciudades las referidas situaciones de riesgo por su precariedad y vulnerabilidad social.

II. Macros y Micros perfiles del problema

La sociedad uruguaya, -fuertemente caracterizada por su respaldo en un Estado territorial cuyo poder se apega a un espacio nacional donde se procesa el control de las asociaciones, la aprobación de leyes vinculantes, la defensa de las fronteras, etc.-, hoy se expone a un nuevo (des)orden mundial cuyas múltiples dimensiones penetran y relativizan al Estado vía la fuerza de movimientos circulares presentes en las redes de comunicación, las relaciones de mercado y

los modos de vida, los cuáles traspasan en todas las direcciones sus fronteras territoriales. (Beck, 1998)

Poco a poco, el Uruguay se suma a las sociedades que a su interior ven derogarse una de las premisas básicas de la modernidad o sea, la idea de vivir y actuar en espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades; como así lo señala el citado Estatuto Jurídico de Frontera del año 1933.

Hoy, lo que antes era claramente externo al ámbito estatal por ambivalente, móvil o pasajero, reaparece globalizadamente desde los espacios sociales transnacionales zarandeando los modelos de sociedad nacional-estatal.

Actualmente, al aceptarse que las relaciones económicas y políticas generales son opuestas a que Estado y sociedad se contengan mutuamente (Smith, 1997), es cada vez más dificultoso seguir pensando al Uruguay a través de su típica sincronía de vivencias entre su sociedad y su Estado.

Así, el avance de la proyección de la sociedad nacional en nuevos esquemas sociales, económicos, políticos y culturales a nivel regional y mundial, quiebra la tradicional imagen del país, segmentándola en versiones múltiples y simultáneas donde se configuran los intereses del Uruguay del MERCOSUR, del Uruguay del bipartidismo, de las comunicaciones y la informática, del Uruguay exportador, de los servicios, de los trabajadores informales, de los emigrantes, de las fronteras, de los derechos humanos, etc. (Mazzei, 2000)

En rigor, las señales de la globalización se reflejan en el territorio uruguayo en forma diferenciada dentro del general ordenamiento de su sistema social en el cuál se debaten proyectos de distinto perfil económico-político, como ser los que apuestan a la producción protegida, la apertura al MERCOSUR o al país de los servicios con economía abierta.

En esos escenarios, reales o virtuales, se proyecta la competitividad de áreas típicas del espacio nacional diferenciadas en un primera y gran desigualdad como lo es el área del litoral sur uruguayo, -de mayor potencialidad de desarrollo liderada por la dinámica metropolitana-, y el resto del país, exigido por la búsqueda de áreas fértiles para un crecimiento de nuevo estilo.

Así, existen áreas que por las particularidades de su historia, de sus ciclos económicos y de su organización institucional, hoy configuran espacios sociales más competitivos según los requerimientos de la nueva economía. Ellas procesaron experiencias de desarrollo de perfil más manufacturero asociadas a una producción agro-industrial modernizada cuyo dinamismo, -con fuerte respaldo institucional central y local-, las potenció diferencialmente a constituirse actualmente en áreas fértiles para las nuevas inversiones. Aunque ciertos rasgos de esas experiencias anteriores constituyan hoy ante esas inversiones un factor crítico en la reconversión económica local.

Sin embargo, hay otras áreas con perfiles productivos distintos, que procesaron otros comportamientos institucionales de bajo perfil manufacturero y moderno pero con gran dinamismo de servicios, que hoy, -dada su menor complejidad productiva y su gran dependencia externa-, son espacios "naturales" que ofrecerían una mayor flexibilidad para las transformaciones económicas y en definitiva, áreas igualmente "fértil" para nuevas y diferenciadas vulnerabilidades sociales dentro del territorio nacional.

Esos últimos perfiles definirían al departamento de Rivera dentro del espacio socio-económico nacional, definición que puede complementarse a través de los siguientes rasgos estadísticos. (Mazzei, *ibid*)

El último Censo de Población de 1996 registró un total de 3.163.763 personas en el país, entre las cuáles un 91% vivían en áreas urbanas y 9% en áreas rurales; asimismo, un 43% vivían en la capital de Montevideo y 58% en el Interior del país; en ese cuadro general, la población del departamento de Rivera significa un 3% de la total del país y se distribuye en un 85% en áreas urbanas y 15% en sus áreas rurales. (INE, 1996)

En el período intercensal 1995-85, la población del país ha registrado un bajo crecimiento demográfico y un aumento de sus grados de urbanización y desdoblamiento rural; el crecimiento inter-censal nacional tuvo una tasa anual media de 6.4/00, mientras que en el Interior del país fue de 9.6/00 y en el departamento de Rivera 9.1/00.

El departamento de Rivera, situado al noreste del país y uno de los diecinueve departamentos que componen la jurisdicción nacional, tiene un extensión de 9.370 km² y registró en el Censo Nacional de 1996 una población total de 98.489 habitantes. Su ciudad capital es Rivera que nuclea a 62.873 habitantes quienes, calle divisoria mediante, conviven con 79.467 habitantes de la ciudad brasileña de Sant'Ana do Livramento, capital del Municipio de Sant'Ana de 6.963 km² de extensión y una población total de 85.554 personas. (IBGE, 1991)

Ese encuentro fronterizo configura un agregado poblacional en "ciudades pares" a la vez que un aglomerado social bi-nacional bilingüe asentado a ambos lados de una línea divisoria marcada en su tramo más centralmente urbano por una calle, lo que asimismo configura una "frontera seca".

Es un aglomerado bi-nacional que desde la perspectiva regional re-dimensiona la composición del sistema nacional uruguayo en sus perfiles económicos, demográficos, sociales y culturales. Así, a la vez que Rivera-Sant'Ana puede verse, en un contexto regional ampliado respecto al ordenamiento urbano uruguayo, como la tercera concentración urbana, ese aglomerado configura características demográficas específicas.

En efecto, es un sistema caracterizado por una muy baja densidad poblacional con 11.3 habitantes por km², una fuerte concentración urbana (89%) y

desdoblamiento rural con alto crecimiento (11.5/00 anual); una población proporcionalmente joven, con más mujeres que hombres, una población activa más masculina y niveles relativamente elevados de analfabetismo.

Al tiempo que ese aglomerado registra, -tanto en las estadísticas uruguayas como en las brasileñas-, niveles comparativamente muy bajos en los indicadores de calidad de vida, Rivera y Sant'Ana contribuyen diferencialmente a su perfil general.

En efecto, a los valores del aglomerado en densidad poblacional, concentración urbana, juventud de la población, PEA y analfabetismo contribuye más el Municipio de Sant'Ana que el departamento de Rivera, mientras que éste aporta más a los porcentajes de población rural.

Por su lado, la ciudad de Rivera entre el período intercensal 1985-95 registra un crecimiento poblacional elevado y desequilibrado; la ciudad "formal" creció un 2.7% y sus áreas periféricas pobres un 43%.

En 1998, el 66% de la PEA urbana del departamento de Rivera se encuentra en el sector terciario de actividades, un 23% en el sector secundario y sólo un 9% en el sector primario. Asimismo, en su total de unidades económicas jurídicamente registradas, un 51% opera en la Rama de Comercio, un 13% en servicios, un 12% en transportes y sólo un 12% en la rama de industrias. En esos rubros, un 82% de esas unidades emplean de una a cuatro personas, siguiéndole con un 11% del total, las que emplean de cinco a nueve personas. (Mazzei, *ibid*)

De esa información se deduce que la terciarización de la PEA en Rivera asume su mayor evidencia en las actividades de comercio favorecidas hasta 1998 por las políticas anti-inflacionarias brasileñas y asimismo, por la instalación en 1987 en la ciudad de Rivera de 64 tiendas en régimen de free-shops.

Todo ello fue acompañado, -dado el persistente desempleo nacional y local-, por la expansión en sus áreas urbanas céntricas del comercio ambulante de baratijas de contrabando y de alimentos, de la pobreza en su barrios periféricos, la mendicidad infantil y la violencia urbana.

Esa situación local puede interpretarse en un cuadro más general a nivel nacional donde entre 1991-96 se registró un crecimiento del 4% anual del PBI pero sin aumento del empleo, lo que significó un aumento del desempleo y del empleo informal, más acentuado en el Interior del país que en Montevideo, y entre los quintiles más pobres de la población.

En ese plano, desde 1997, se afirma que alrededor del 30% de los trabajadores ocupados se encuentran en situación de "empleo con restricciones" y dentro de esa categoría, más del 50% son empleados precarios en tanto que trabajan sin cobertura de la seguridad social o que están buscando otro trabajo por considerar que el actual es inestable. (Buxedas, Aguirre y Espino, 2000)

Ello significa que existen más de 400.000 uruguayos con diversas restricciones al empleo y entre ellos se estima que al año 2000 existirían 40.000 personas dedicadas en el país al comercio ambulante.

Descrito ese contexto local y general, el capítulo siguiente sistematiza y analiza la situación particular de los camelós instalados en el espacio fronterizo uruguayo-brasileño del Paseo 33 Orientales de la ciudad de Rivera.

La información analizada la produjo el autor mediante la aplicación, a fines de noviembre del 2000, de un formulario de 35 preguntas a titulares y colaboradores que diariamente atienden las "bancas"² del Paseo. Este relevamiento implicó un total de 168 personas entrevistadas.

III. Los comerciantes informales o "camelós" en el Paseo 33 Orientales de la ciudad de Rivera

En un trabajo anteriormente citado que analiza las imágenes de riverenses y santanenses sobre el desarrollo, la integración y las identidades culturales en su espacio fronterizo, se relevó como una de las cuestiones de mayor preocupación social el asentamiento de comerciantes ambulantes en la línea divisoria del Paseo 33 Orientales.

Así, varios dirigentes y empresarios locales, -sin siquiera remitirse a disposiciones jurídicas vigentes-, consideran inadmisibles la ocupación y degradación por los camelós de un área donde tiene mayor significación emblemática el encuentro bi-nacional uruguayo-brasileño.

Tales expresiones estarían asociadas a la misma complejidad de las políticas locales que hace que la permisibilidad de esa ocupación no solo acentúe la estigmatización y segregación por la sociedad local de los "camelós", sino que asimismo refuerce en aquélla una suerte de situación "complaciente" asociada a un desconocimiento de ese sector, el cuál eventualmente puede bloquear iniciativas de solución de su problemática.

Así, características tales como cuántos y cómo son, de dónde vienen, cómo trabajan, qué educación tienen, cómo viven, cuánto ganan y cómo se organizan constituyen interrogantes que el imaginario colectivo local, más que responderlas, alimenta en su incapacidad de plantearse en sus reales términos ésta y otras cuestiones que serían de urgente abordaje por las organizaciones locales y/o regionales.

En ese contexto, los camelós del Paseo 33 Orientales configuran en el ámbito fronterizo un tercer espacio local que asimismo puede caracterizarse como "frontera dentro de la frontera" o sea como un contexto de múltiples "bordes" superpuestos que definen la complejidad de su situación (Sabatini y Arenas, 2000).

Los capítulos siguientes tienen por objetivo aportar al conocimiento de esa realidad mediante un análisis de datos relevados que se sistematizará en dos dimensiones principales; 1) a nivel del colectivo global de los camelós y, 2) a nivel de su distribución diferenciada en las tres cuadras del Paseo donde se asientan sus bancas.

III.1. *Dónde están, cuántos y cómo son*

III.1.1. *Dónde están*

Los auto-denominados comerciantes informales o camelós están instalados a lo largo de las tres cuadras del Paseo 33 Orientales de la ciudad de Rivera, asentado en la calle divisoria limítrofe entre las ciudades de Rivera (Uruguay) y de Sant'Ana (Brasil).

Es un núcleo de comerciantes habilitados municipalmente para instalarse en ese lugar desde 1995, y por lo cuál están registrados y pagan un canon mensual al Municipio.

En relación al ordenamiento urbano de ambas ciudades, ese nucleamiento reviste una significativa centralidad por su instalación en el punto más dinámico de la línea divisoria como lo es el encuentro de las dos calles principales de Rivera y Sant'Ana.

Si bien la instalación de los "camelós" en el lado uruguayo del espacio fronterizo es la más visible, en el inmediato lado brasileño, pared con pared y por espacio de una cuadra, se ubican 40 bancas que ofertan similares mercancías a las ofrecidas por las bancas del lado uruguayo.

Esa configuración espacial de fuerte contenido urbano, e incluso internacional, impacta en la sociedad local con sentido de una ocupación de parte del espacio urbano más emblemático del encuentro fronterizo, la que se considera arbitraria y no consentida, aunque aceptada municipalmente.

La instalación de los comerciantes informales en ese lugar es mediante la adjudicación municipal de stands con dotación de techo y sin paredes que son sub-divididos para ser compartidos individual y personalmente por hasta cuatro titulares.

Estos han dispuesto utilizar su espacio como depósito nocturno de la mercadería expuesta a los efectos de disminuir los costos de transporte que implicaría el traer y llevar diariamente esa mercadería de sus hogares.

Esa decisión ha sido cuestionada desde el Municipio en términos de que significa un reforzamiento de su apropiación del espacio, debilitando su transitoriedad y asimismo, una transgresión al sentido más genuinamente "ambulante" de la actividad.

La plaza de esos negocios cuenta con servicios higiénicos, cuya limpieza es sustentada por los mismos comerciantes, e instalaciones con servicios de bebidas y comidas.

2 Designación de los camelós de sus negocios instalados en el Paseo.

Lo que ofrecen esos comercios, llamados por ellos "bancas", es mercadería principalmente traída semanalmente, vía omnibus por Brasil, de Paraguay.

En general, consiste en anteojos, cassettes, discos compactos, equipos musicales, ropa femenina e infantil, cosméticos, bolsos, artículos de plástico y cigarrillos.

III.1.2. Cuántos son

Como se anotó, el relevamiento realizado por el autor entre los días 27 y 30 de noviembre del 2000 registró un total de 113 titulares de bancas, -un 94% de los registrados en el Municipio-, y 55 personas que colaboran visible y cotidianamente con los titulares en la atención de la banca.

Ambos grupos conformaron un total de 168 personas relevadas en el cuál un 67% son titulares y 33% colaboradores; a los titulares se les aplicó un set más amplio de preguntas y a los colaboradores preguntas personales básicas.

III.1.3. Cómo son

Distribución por sexo. El total de titulares y colaboradores se distribuyen por sexo en un 58% de hombres y 42% de mujeres; relación que se reproduce exactamente al interior del grupo de titulares y de los colaboradores.

Distribución por edad. En cuanto a sus edades el tramo más frecuente es entre 21 a 40 años (57%), siguiéndole los de 41 años y más de edad (36%) y finalmente, los de 15 a 20 años (7%). En el grupo de titulares en comparación con el grupo de colaboradores, como podría esperarse, la distribución por edades es más envejecida; 51% entre 21 a 40 años, 48% de 41 años y más y un 10% entre 15 y 20 años.

Entre los colaboradores las edades son más jóvenes; 69% entre 21 y 40 años, 20% entre 15 y 20 años y 11% de 41 y más de edad.

El siguiente Cuadro expone la distribución porcentual del total de encuestados según su lugar de nacimiento.

Cuadro 1

Distribución del total de encuestados según su lugar de nacimiento.

Lugar	%
Ciudad de Rivera	62
Ciudad de Sant´Ana	10
Departamento de Rivera	8
Otros lugares	20
TOTAL	100

Los datos del Cuadro es información elocuente para las interrogantes locales respecto a "¿de dónde vienen los camelós?"; así, y coincidiendo con las características en cuanto a lugar de nacimiento de la pobla-

cional total de la ciudad de Rivera relevadas por el Censo de Población de 1996, un 70% han nacido en el departamento de Rivera (62% en la ciudad capital y 8% en el resto del departamento); sólo un 10% nació en Sant´Ana y un 20% en Otros lugares.

Esa pertenencia a Rivera se refuerza con la información obtenida en cuanto a que un 87% de los encuestados diez años atrás residían en Rivera, 10% en Brasil y 3% en Otros lugares.

Su estado civil. El grupo manifiesta un significativo porcentaje de hogares bi-parentales en tanto predominio de relaciones de pareja; un 39% del total de los encuestados están casados, un 28% en pareja, 18% son solteros, 13% divorciados y 2% viudos.

Roles en el hogar. En el total de encuestados se registra un importante porcentaje de quienes declaran ser jefes de sus hogares (60%), un 20% es cónyuge, 15% son hijos y un 5% expresa otras relaciones. Entre los titulares de las bancas un 72% son jefes de hogar, un 17% cónyuges, un 8% hijos y 3% son otros; entre los colaboradores el rol de jefe agrupa un 35%, el de hijo un 30%, el de cónyuge un 26% y un 9% otros roles.

Tamaño de los hogares. En el total de entrevistados el tamaño más frecuente de los hogares es de entre tres a cinco personas con un 60%, tamaño que superaría los promedios nacionales; los de seis a ocho personas son un 20%, un 10% de dos personas, 6% de nueve y más personas y 4% de una persona.

Hijos menores de 18 años. Un 28% del total de encuestados tiene un hijo menor de 18 años, un 27% no tiene ninguno, 23% tiene dos, 13% tiene tres, 4% tiene cuatro y 5% tiene cinco y más hijos menores de 18 años.

Carga del hogar. La relación entre el número de integrantes de los hogares sobre el número de personas mantenidas en el total de los encuestados, en tanto indicador estimativo de la carga de los hogares, expresa que un 33% de los encuestados tiene una carga alta en sus hogares, un 29% una carga media, un 22% una carga baja y un 16% no tiene carga.

El próximo Cuadro nos expresa la distribución de los grados de instrucción del total de los encuestados y de los titulares y colaboradores.

Cuadro 2

Grado de instrucción del total de encuestados, de los titulares y de los colaboradores.

Nivel de Instrucción	Total	Titulares	Colab.
Primaria Incompleta	17	20	11
Primaria Completa	23	22	24
Secundaria Incompleta	38	35	43
Secundaria Completa	11	10	16
UTU incompleta	7	8	4
UTU completa	2	3	0
Universidad incompleta y otros	2	2	2
TOTAL	100	100	100

La información del Cuadro en comparación con los datos censales sobre los porcentajes de instrucción de las áreas urbanas del departamento de Rivera permite valorar que en general, los camelós evidencian niveles de instrucción primaria (40%) más bajos que los registros censales (55%) y más altos de instrucción media con un 49% ,sin sumar el 9% de UTU, frente a un 33% registrado censalmente.

En esos perfiles educativos, es principalmente significativa la situación de los colaboradores quienes demuestran relativamente, quizás por mediación de sus edades más jóvenes, menores porcentajes de instrucción primaria (35%) que los titulares (42%) y más en instrucción media (59%) que éstos (45%).

Antigüedad en el lugar. Un 74% de los titulares de las bancas expresan una prolongada ocupación en el comercio informal, ya que desde antes del año 1995 lo hacían en otro lugar de la ciudad de Rivera, mientras que el 26% restante lo hace desde ese año en que se instalaron por autorización municipal las bancas en el Paseo. Ello es indicativo de que las actividades de los camelós es de más larga data respecto a su presencia en el Paseo 33 Orientales.

El siguiente Cuadro contiene la distribución de la carga horaria semanal de trabajo de los encuestados y como se observa, suman un 70% las unidades de dedicación horaria semanal de 64 a 98 horas, carga que contrasta por su elevada magnitud con el horario usual de 44 o 48 horas semanales dedicadas a la atención de su negocio de un comerciante "formal".

Cuadro 3

Distribución de horas semanales de trabajo en las bancas del total de encuestados.

Horas	%
0 a 63	30
64 a 71	23
72 a 76	22
77 a 98	25
TOTAL	100

Monto de ventas en una semana "buena". Un 53% del total de bancas relevadas registra una venta semanal bruta "buena" entre 1.000 a 2.500 pesos uruguayos, un 30% entre 50 a 900 pesos y 17% entre 3.000 y 9.000 pesos ³.

Monto de ventas en una semana "mala". Un 40% de las bancas vende entre 300 a 900 pesos, un 39% de 0 a 200 pesos y un 21% entre 1.000 y 3.000 pesos.

Esa información, no obstante su baja confiabilidad, permitiría afirmar un acentuada desigualdad entre las bancas respecto a sus niveles de venta; tanto en una semana "buena" como en una "mala", las diferencias en las cifras de venta es casi de 1 a 4.

Nivel de conformidad con la actividad desempeñada. Un 64% del total de los encuestados expresó su conformidad con el trabajo y un 36% su desconformidad; tales valoraciones se reproducen en igual grado tanto en el grupo de titulares como entre los colaboradores. El siguiente Cuadro indica las razones expresadas por los encuestados desconformes con la actividad que desempeñan.

Cuadro 4

Distribución de las razones del total de encuestados de su desconformidad con el trabajo en las bancas.

Razones	%
Prejuicios, destrato social	17
Inseguridad	27
Mucha competencia	7
Estar a la intemperie	13
Ventas bajas	21
Malas condiciones en general	15
TOTAL	100

Los datos del Cuadro anterior permiten anotar que las razones de la desconformidad se agrupan en un 70% en motivos no precisamente de corte económico, sino de carácter social u organizativo (prejuicios, destrato social, inseguridad, intemperie, malas condiciones). En ese sentido, los motivos de desconformidad por "ventas bajas" agrupa solo el 21% de las respuestas.

Aspiraciones de alternativas ocupacionales. Son elevadas las aspiraciones de los camelós en "formalizar" su actividad más que pasarse a otro tipo de ocupación. Un 50% de los titulares de las bancas expresaron su aspiración de ser comerciantes "formales", un 22% de ser empleado público, un 7% empleado privado y un 21% optaron por otras variadas ocupaciones.

Cobertura de vivienda y salud. En el total de los encuestados un 45% es propietario de la vivienda, un 30% arrendatario, 23% usufructuario y 2% tienen otras formas de tenencia. Esa situación caracteriza tanto al grupo de titulares como de colaboradores, aunque en éstos respecto aquellos es más elevado el porcentaje de arrendatarios.

Tal situación, como es de esperar dada la condición social del sector, difiere de las cifras censales de las áreas urbanas del departamento de Rivera donde son más los propietarios de vivienda (65%), menos los arrendatarios (17%) y los usufructuarios de la vivienda (14%)

En cuanto a cobertura de salud, un 85% del total de los encuestados se atiende en los servicios de Salud Pública, un 13% en mutualistas y 2% en otros

3 En la fecha del relevamiento un dólar costaba 12.50 pesos uruguayos y el ingreso medio corriente de los hogares del interior urbano del país sin valor locativo era de 9.429 pesos uruguayos. En enero de 2001 el salario mínimo nacional era de 1.092 pesos. (Fuente:INE)

servicios, esa situación es homogénea en ambos grupos. Esos porcentajes igualmente difieren de los mencionados datos censales donde es menor el porcentaje de los que se asisten en Salud Pública (51%) y mayor de los que se asisten en mutualistas y otros servicios de salud (24% y 10%).

Distribución del ingreso mensual en el total de los hogares de las bancas. El siguiente Cuadro nos indica la distribución de los niveles de ingreso mensual de los hogares de los encuestados y puede percibirse obviamente que en los hogares de los titulares tienden a evidenciar mayores ingresos mensuales que en los de los colaboradores.

Cuadro 5
Niveles estimados de ingreso mensuales de los hogares.

Ingreso	Total	Titulares	Colab.
menos de 2.500 pesos	39	31	39
2.500 a 4.999 pesos	45	55	45
5.000 a 9.999 pesos	10	11	10
10.000 y más	3	2	2
N/S,N/C	3	1	4
TOTAL	100	100	100

Distribución del nivel de vida de los encuestados. El relevamiento asimismo obtuvo información sobre el nivel de vida de los encuestados y para ello, como se observa en el siguiente Cuadro, se indagó sobre su acceso a determinados bienes que hacen al confort de la vida cotidiana urbana. Las distribuciones del Cuadro confirman una esperada precariedad en el nivel de vida de los camelós quienes evidencian carencias aún en servicios, por caso los telefónicos, que en otras circunstancias son medios de primera prioridad en actividades tales como las comerciales.

Finalmente, en términos de complementar la información general se les preguntó a los titulares de las bancas su visión sobre la aceptación de la sociedad local de sus actividades comerciales en el Paseo y un 89% de ellos opinó que son más "los que quieren allí" y un 11% que son más "los que no los quieren allí".

Tales expresiones podrían ser contradictorias con las anotados motivos de su desconformidad con la actividad entre las cuáles se aludía a "prejuicios y destrato social". Esa aparente disparidad podría

interpretarse como que ellos expresan imágenes diferenciadas respecto a sus vínculos con los vecinos de Rivera. Así, ellos visualizan a los vecinos, en tanto sus clientes, como los quieren allí; mientras que ven a los agentes políticos y económicos locales como opositores a su permanencia en ese lugar.

III.2. El Paseo 33 Orientales y su ocupación diferenciada por los camelós Los camelós según las cuadras y por cuadra del Paseo

El asentamiento de las bancas en las tres cuadras del Paseo 33 Orientales evidencia una morfología heterogénea según sea su distancia del área de mayor dinamismo configurado por el entronque de las dos avenidas centrales de la ciudad de Rivera y de Sant'Ana. Justamente esa cuadra, con frente a esas avenidas, muestra un clima de relacionamiento más activo y denso que en las otras dos cuadras.

Esa configuración permitiría suponer que la situación de ese espacio, a la vez que constituye una realidad social específicamente diferenciada tanto dentro del contexto urbano de Rivera como en su proyección bi-nacional, en su interior, existe un ordenamiento, asimismo diferenciado en términos de una distribución desigual de las características sociales de titulares y colaboradores la que es condicionada según la ubicación de las bancas en ese espacio del Paseo.

En ese sentido, se trataría de un "tercer espacio" local el que a su interior contiene posiciones valorizadas desigualmente según se sitúen en un lugar u otro del Paseo, las que a su vez atribuyen legitimidades diferenciadas a los camelós.

Coincidente con ello, en la primera cuadra asimismo tienen sus bancas dos comerciantes a los cuáles la mayoría de los camelós del Paseo los reconoce como dirigentes y sus "voceros" a nivel local y en las convocatorias de la Asociación Nacional de Comerciantes Informales.

Desde esa mirada espacial, en este capítulo se enfocará la situación social del Paseo la que será tratada en dos principales dimensiones; la distribución de las características del grupo según su ubicación en el conjunto diferenciado de las tres cuadras, o sea "según" cuadras, y por la distribución de esas características al interior de cada una de ese total de cuadras, o sea "por" cuadra.

Cuadro 6
Nivel de vida de los encuestados

Grupo	Auto %	TV %	TV Cable %	Teléfono %	Celular %	Freezer %
Titulares	32	94	35	49	9	13
Colaboradores	18	98	20	26	6	15

Distribución espacial. La distribución del total de titulares y colaboradores encuestados según las cuadras que ocupan en el Paseo evidencia una desigual densificación; un 66% de ellos están instalados en la primera cuadra, un 23% en la segunda y un 11% en la tercera y última cuadra.

Distribución espacial por sexo. Sobre una tendencia general de mayor masculinidad, según cuadras hay predominancia de hombres en la primera y tercer cuadra, mientras que en la segunda predominan las mujeres. Observando el interior de cada cuadra, en la primera hay un 60% de hombres y 40% de mujeres, en la segunda un 54% de mujeres y 46% de hombres y en la tercera 72% de hombres y 28% de mujeres.

Distribución espacial por edad. Por cuadras, en la primera y en la tercera cuadra hay mayor proporción de personas mayores de 21 años que en la segunda cuadra, donde destaca respecto a éstas un mayor peso de personas entre 15 y 20 años.

Distribución espacial de titulares y colaboradores. Principalmente la primera y luego la segunda cuadra son las que muestran una mayor proporción de titulares de las bancas sobre colaboradores, en la tercera la proporción es a la inversa, hay más colaboradores que titulares. Esa relación coincidiría con mayor cantidad de bancas en la primera y segunda cuadra que en la tercera cuadra, donde a menos bancas más colaboradores.

Distribución espacial por grado de instrucción. La distribución de los niveles de instrucción según las cuadras, dado el mayor volumen de personas en la primera cuadra, muestra que en ésta se registran, respecto a las otras, los mayores porcentajes en cada grado de instrucción.

Sin embargo, la observación por cuadra permite una visión más adecuada de esa dimensión como así lo expresa el siguiente Cuadro.

Cuadro 7

Distribución de los niveles de instrucción de los encuestados por cuadra del Paseo.

Nivel de Instrucción	Cuadra 1	Cuadra 2	Cuadra 3
Primaria Incompleta	15	18	28
Primaria Completa	22	21	34
Secundaria Incompleta	41	36	23
Secundaria Completa	12	13	6
UTU incompleta	8	5	3
UTU completa	1	2	6
Universidad incompleta y otros.	1	5	0
TOTAL	100	100	100

El Cuadro permite observar que respecto a la distribución total general de los niveles de instrucción expuesta en el Cuadro 2, las cuadras 1 y 2 del Paseo son las más representativas mientras que en la Cua-

dra 3 esa distribución se concentra en los niveles más bajos de instrucción.

Esa distribución expresaría que el grado de centralidad de la ubicación de las bancas en las cuadras del Paseo tiende a asociarse con una distribución diferencial de los niveles de instrucción de los cameló allí instalados.

Distribución espacial de las cargas familiares y del hogar. La distribución por cuadras del porcentaje de tenencia de hijos menores de 18 años por los titulares de las bancas no tiene diferencias respecto a la distribución global. No obstante, es diferente la distribución de la carga familiar de los hogares; los hogares de la Cuadra 1 y 2 coinciden en poseer todas las variedades de carga familiar desde no tenerla hasta tener 8 y más mantenidos. La cuadra 3 expresa predominantemente un grado de carga familiar más reducido de 1 a 3 personas.

Distribución espacial de la carga de trabajo semanal. Las bancas de la Cuadra 1 son las que expresan mayores porcentajes de más alta dedicación horaria semanal de trabajo.

Distribución espacial de los montos semanales de venta. Las bancas de la Cuadra 1 son las que expresan porcentajes más altos de mayores montos de venta en una semana "buena" de trabajo; en esa tendencia le siguen las bancas de la Cuadra 3, apareciendo la Cuadra 2 con niveles más deprimidos. En una semana "mala", las valoraciones por Cuadras son inversas, las Cuadras 2 y 3 son las que expresan porcentajes mayores de montos más reducidos de ventas.

Distribución espacial de los ingresos mensuales de los hogares. Como se observa en el siguiente Cuadro la distribución de ingresos mensuales en los hogares de la Cuadra 1 es la menos dispar; en la Cuadra 2 y en la 3 se registran porcentajes comparativamente altos de ingresos mensuales menores de \$ 2.500,00 y asimismo, menor graduación en la escala de ingreso.

Cuadro 8

Distribución de los ingresos mensuales de los hogares de las bancas según cuadras del Paseo.

Ingreso	Cuadra 1	Cuadra 2	Cuadra 3
menos de 2.500 pesos	31	56	39
2.500 a 4.999 pesos	53	28	45
5.000 a 9.999 pesos	13	3	10
10.000 y más	0	8	3
N/S,N/C	3	5	3
TOTAL	100	100	100

Distribución espacial del acceso a la vivienda y del nivel de vida de los encuestados. La distribución de las formas de tenencia de la vivienda de los

encuestados en cada cuadra indica que las Cuadra 1 y 2 son las que tienen mayor proporción de propietarios y arrendatarios, mientras que la Cuadra 3 tiene porcentajes más altos de usufructuarios de su vivienda. El siguiente Cuadro expresa los niveles de vida de los encuestados por Cuadra.

Del Cuadro se desprende que comparativamente los encuestados de la Cuadra 1 son los que expresan mayores porcentajes de acceso a bienes que hacen a una mejor calidad de vida, mientras que en las Cuadras 2 y 3 esos niveles son similarmente más bajos.

Distribución espacial del nivel de conformidad con la actividad y de aspiraciones de otra ocupación. Los encuestados de la Cuadra 1 son los que proporcionalmente expresan un mayor porcentaje de conformidad con su actividad (66%), seguidos por los de la Cuadra 3 (64%) y luego por los de la Cuadra 2 (54%). Asimismo, son los encuestados desconformes de la Cuadra 1 los que expresan mayores y más diversas identificaciones de otras aspiraciones laborales (25% por "empleado público", 8% por "empleado privado" y 45% por "comerciante formal") mientras que los desconformes de las Cuadras 2 y 3 expresan aspiraciones ocupacionales centradas exclusivamente en "comerciantes formales".

En síntesis, la dimensión espacial agrega diferenciación a la situación social de los camelós del Paseo acentuando su carácter de "tercer espacio local".

Desde esa perspectiva, se configuran al interior del Paseo sub-espacios con distintos perfiles sociales según sea su ubicación.

En efecto, la primer Cuadra del Paseo es la de mayor peso y significación social no solo por su mayor densificación sino por un conjunto de perfiles de mayor diferenciación cuya articulación cotidiana acumula a su potencial social.

En ese sentido es la Cuadra de mayor dinamización y por tanto, más competitiva en la representación social y cultural del colectivo y por ello, no es casual que en ella tengan sus bancas los principales líderes del Paseo.

Sin embargo, la situación analizada no transcurre fluidamente en el acontecer local y son las mismas condicionantes socio-económicas, - que la originan y le dan continuidad-, las que perfilan la cautividad de los camelós en un escenario donde se bloquea su proyección en las políticas locales.

Reflexiones finales

El neo-liberalismo económico condiciona a las sociedades a una flexibilización que agudiza las contradicciones dadas en los desarrollos de modelos sociales aún por ellas no culminados y por tanto, a riesgo de agravar los costos ya previstos de esa reproducción, ellas deberán imaginar y ensayar políticamente vías de transición menos rígidas y opuestas a la normatividad de los modelos aún vigentes. Esas vías se caracterizarán por contextos donde el debilitamiento de la formalidad de las actividades es ganado por la expansión de la informalidad.

Esa situación es de acelerada dinámica y de imprevisibles configuraciones, entre las cuáles se vislumbran complejidades espaciales cuyo análisis cuestiona toda linealidad en la interpretación de los impactos territoriales de los procesos de reestructuración emergentes de la globalización de los intercambios.

En ese sentido, los estudios tienen que profundizar su enfoque-, en una continua contrastación entre lo macro y lo micro-, con sentido de relevar las particularidades que actualmente especifican las transformaciones territoriales de las sociedades.

En el análisis de la sociedad uruguaya actual esos enfoques deberían superar anteriores estudios que asumen visiones con un sesgo homogeneizante del espacio social y/o con polaridades globalizantes, como así lo muestran los estudios de corte economicista en términos de "desigualdades", entre áreas competitivas o "ganadoras", deprimidas o "perdedoras", o entre el litoral costero moderno y el hinterland atrasado.

El caso de los camelós en Rivera configura una cuestión social que convoca al análisis en términos de las referidas complejidades en las cuales las temáticas territoriales y de la reestructuración configuran una cualificación a nivel regional de las relaciones bi-nacionales donde los nucleamientos fronterizos configuran terceros espacios a la manera de fronteras dentro de las fronteras.

Es una problemática que se inserta en un contexto local de bajo dinamismo económico en lo productivo y de acentuada inestabilidad en las actividades de servicios que se intercambian formal o informalmente, legal o ilegalmente, en el área fronteriza.

Sin embargo, la frontera, en comparación con

Cuadro 9

Nivel de vida de los encuestados por Cuadra del Paseo.

Grupo	Auto %	TV %	TV Cable %	Teléfono %	Celular %	Freezer %
Cuadra 1	30	96	34	45	9	13
Cuadra 2	23	90	26	41	5	13
Cuadra 3	22	100	22	22	6	14

otras áreas del país con mayor depresión, sigue siendo una fuente de ocupaciones múltiples, -aunque no así de empleo-, de mayores oportunidades de ingresos ocasionales que en el juego de las diferencias cambiarias permiten estrategias de sobrevivencia relativamente más flexibles para la satisfacción de bienes básicos, en alimentación, vivienda, energía, vestimenta, etc.

Esas estrategias son las que operan como factores de retención de población activa excluida del mercado de trabajo "formal" local y más específicamente, las que impulsan a los camelós a arriesgar formas de ocupación de áreas "claves" urbanas del espacio binacional, bajo un relacionamiento difuso, -pero políticamente sostenido-, de un control municipal condicionado por una interfase binacional cuyas disparidades administrativas favorecen el clima de tolerancia dentro del cual sobreviven las actividades informales muchas veces ilegales.

Esa ocupación por los camelós del Paseo 33 Orientales constituye un asentamiento con una elevada densidad de uso de un espacio y servicios urbanos. Son aproximadamente 120 bancas atendidas diariamente por 168 personas que operan de lunes a sábados, las cuáles un 70% de ellas tiene un horario semanal de atención de 64 a 78 horas; carga que supera a la de cualquier comercio formal.

La composición demográfica de esas actividades económicas reproduce los perfiles del mercado de trabajo local tanto en su distribución selectiva por sexo, edad e incluso instrucción lo que indicaría la configuración de un espacio específico y excepcional, pero alternativo, de ese mercado.

Sin embargo, la evidente precariedad del sector asume su mayor peso en los efectos sociales de su situación y de su actividad con los que pueden configurar escenarios de riesgo urbano y fronterizo.

En ese sentido, como se observó anteriormente, la situación de los camelós constituye un área de vulnerabilidad fronteriza donde se juegan la capacidad contenedora de la sociedad uruguaya en tanto sociedad estatal que regula, -ante el espacio local uruguayo pero con impactos en el espacio vecino brasileño, la tolerancia de esa ocupación de la línea fronteriza en su punto más centralmente urbano bi-nacional.

En esa tolerancia se desdibujan las identidades colectivas en términos ya sea de clase, estamentos o de formas de vida en tanto un área "desordenada" marginal al funcionamiento legitimante de los sistemas formales locales de la economía, la política, el Derecho, la familia, etc.

Se trata de una situación de acentuada precariedad institucional contradictoriamente inmersa en un espacio mayor bi-nacional lo que condiciona esa ocupación a un potencial de elevada e inesperada volatilidad política del escenario bi-nacional donde se superponen intereses públicos y privados, locales nacionales y regionales.

En síntesis, es un sector con una pesada dedicación ocupacional que extrema estrategias de ingreso de aguda vulnerabilidad institucional, las que son vividas por ellos con un sentido de estigmatización y desvalorización hacia ellos por las dirigencias locales.

Esa situación es de una acentuada circularidad en la cuál los camelós son cautivos y hasta rehenes al tiempo que laboralmente demuestran una capacidad proclive a adecuarse a políticas sociales locales más flexibles a las nuevas fuerzas económicas condicionantes de la ocupación y del empleo.

Desde esa perspectiva, quizás se vuelva menos rígidas, y de mayor potencial integrativo, las imágenes que asocian a los camelós a un "tercer espacio" con múltiples bordes internos en el escenario fronterizo local y regional.

A manera de epílogo, transcurrido un año del relevamiento de los camelós, su autor retornó por motivos docentes a la ciudad de Rivera, encontrándose con la desaparición del espacio que ocupaban las bancas en la segunda cuadra del Paseo, el que es remodelado por la maquinaria municipal. Al mismo tiempo, se observa una disminución del volumen de bancas coincidente, no sólo con el cierre del vecino gran local de McDonald's instalado dos años atrás en el lado uruguayo del Paseo, sino también con la evidente expansión de la localización de camelós por el lado brasileño de ese lugar.

En efecto, entrevistados algunos camelós dicen que la desaparición de las bancas en la segunda cuadra fue por efecto de su incapacidad económica de mantenerse en ese mercado la que se agravó por el aumento de su endeudamiento con la Intendencia por el pago del canon mensual. Esa situación fue coincidente, y quizás por los mismos motivos, con una disminución de las bancas de la primera cuadra del Paseo las que actualmente descendieron de un total de ochenta a setenta bancas.

Esa "natural" eliminación de las bancas, a la vez que ha transcurrido sin conflictos y costos político-sociales, coincide con un llamado municipal por la prensa para la asignación de las bancas vacantes en la primera cuadra.

Tal convocatoria, es coincidente, como se anotó, con una acentuada multiplicación de camelós, -de 40 bancas en diciembre del 2000 suman 51 en diciembre del 2001-, y de comerciantes ambulantes de alimentos por el lado brasileño, hecho aducido a una intencional liberación de ese espacio por el Prefeito de Santana, en tanto descomprensión de las demandas populares de ingreso.

Ante la ausencia en el Paseo de un informante calificado de los camelós del relevamiento anterior, se respondió por otro cameló que él se encontraba en su otro y nuevo negocio cercano, pero del lado brasileño. Allí se encontró atendiendo un negocio instalado, -mediante concesiones, esta vez privadas, pero igualmente informales-, para la venta de plantas y

pájaros domésticos de criadero llamado "Espacio Ecológico".

Ese negocio lo instaló como alternativo a su banca no cerrada en la primer cuadra del Paseo por el lado uruguayo. Se trata de una nueva aleatoriedad de ingreso la que ya le permite expresar que "...allá en la banca más que trabajar me divertía pero aquí con las plantas y los pájaros, tengo que trabajar".

Finalmente, a la vez de la novedad de la expansión de la oferta de pájaros domésticos en los espacios centrales bi-nacionales, se observan movimientos diacrónicos en el control municipal de uno y otro lado de la frontera respecto a los camelós, lo que confirmaría el sentido del título de este trabajo respecto a la informalización económica, social y política del comercio ambulante en la frontera urbana de Rivera-Santana.

Referencias Bibliográficas

- Bhabha, H. The Location of Culture. Londres, 1994.
- Castells, M. La era de la información. Tomo III. Alianza Universidad, España, 1997.
- Singer, P.: "Globalización y Desempleo". Ed. Contexto, 2000.
- Giddens, A.: "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas". Ed. Taurus, 2000.
- Sabatini y Arenas.: "Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. EURE, 79/2000.
- Castel, R. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Argentina, 1977.
- Mazzei, E. Rivera (Uruguay) - Sant'Ana (Brasil): Identidad, territorio e integración fronteriza. Montevideo, 2000.
- Lash y Urry. Economías de Signos y Espacio. Amorrurto, Buenos Aires, 1998.
- Beck, U. La sociedad del riesgo. Paidós, México, 1998.
- Ruiz-Tagle, J. Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile. OIT, F. Ford, Chile, 2000.
- Buxedas, Aguirre y Espino. Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay. Documento 105. Serie Exclusión Social MERCOSUR. OIT-Ford, Chile, 1999.
- Gallicchio, E. Uruguay: mercados de trabajo regionales y reestructuración económica. 1985-1999. Revista de Ciencias Sociales No. 19. Depto. Sociología. FCS, Montevideo, 2000.
- Veiga, D. Desigualdades sociales y territoriales y políticas públicas en la globalización.
- Torres Ribeiro, A., C. Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo. Cadernos, IPPUR, Ano XII, No. 12, Brasil.
- Sawaya, S.B. "O espaço como objeto de trabalho. Santos y de Souza. São Paulo, Nobel.
- Ziccardi, A. (compiladora): "Pobreza, desigualdad social y Ciudadanía". CLACSO, 2001.
- Bourdieu, P. "Las estructuras sociales de la Economía". Ed. Manantial, 2001.
- Mato, D.: "Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización". Tomos 1 y 2. CLACSO, 2001.

Resumen:

El debate sobre la integración regional en torno al Tratado del MERCOSUR se redimensiona con el avance de las señales de globalización de los intercambios lo que aumenta las incertidumbres sociales resultantes de las especulaciones políticas en temas centrales como el modelo del Estado, su articulación con el territorio, la idea de nación y la vulnerabilidad de la gestión gubernamental frente a la consolidación del sistema socio-político regional.

En ese contexto, de elevada criticidad y potencial de cambio, viejos problemas no resueltos por políticas ya agotadas asumen nuevas significaciones que nutren la necesidad de una renovación de ideas orientadas hacia nuevos consensos que renueven el grado de tolerancia social de las desigualdades y de las exclusiones que sufren los sectores populares.

La temática de la ocupación y el desempleo es en la sociedad uruguayo un viejo problema que actualmente tiene una excluyente centralidad en las incertidumbres e inquietudes de las mayorías quienes en su "desencanto" laboral transgreden valores culturalmente asumidos de legalidad y formalidad en su realización ocupacional. En ese sentido, en su

búsqueda de ingresos, eluden con graves riesgo las fronteras institucionales que controlan el orden de la organización social.

La situación de los comerciantes informales instalados en la línea divisoria fronteriza uruguayo-brasileña en la ciudad de Rivera constituye un caso de particular relevancia social en razón de su múltiple significación como situación al "borde" de la formalidad bi-nacional, económica, social y cultural.

Se trata de una cuestión de más larga data que no obstante adquiere nueva significación en los nuevos escenarios, -en estos casos fronterizos-, de la integración regional. Situación que cobra interés sociológico por su específica significación en un contexto nacional y regional donde la agudización de las estrategias de sobrevivencia y de ingresos trasbasan la territorialidad de las políticas estatales y municipales, configurando nuevos espacios de participación y de conflictividad social que asimismo, interpelan a las culturas locales bi-nacionales en la recreación de climas de acuerdo para la resolución de las cuestiones locales con proyección regional.

DESCRIPTORES: Rivera/informalidad/camelós/frontera.

La construcción social del Mercosur

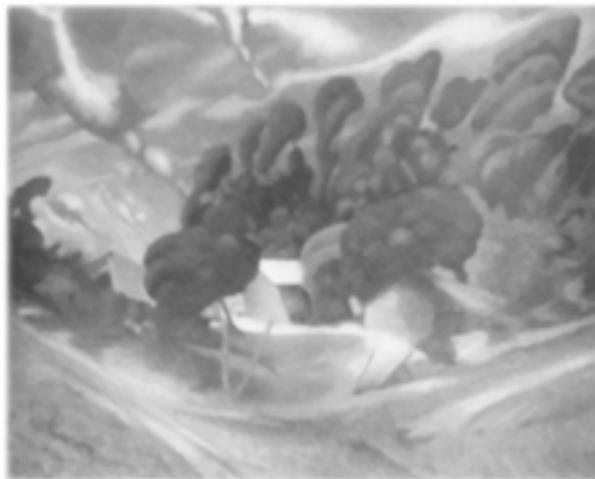
Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional¹

Alberto Riella ²

1. Introducción

A partir de 1989 con la firma del Tratado de Complementación Económica entre Argentina y Brasil comienza un proceso de integración en el Cono Sur que terminará de cristalizarse con la firma del tratado de Asunción en 1991 donde Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay acuerdan la creación del Mercado Común del Sur. Esta contingencia histórica modificará de manera muy significativa el mapa político y económico de la región.

El proceso de regionalización, que se combina con el de globalización, tiene importantes efectos económicos, sociales y políticos. Los análisis realizados de estos procesos han puesto el acento en sus efectos económicos y comerciales, descuidando sus efectos sociales y políticos. Nuestra perspectiva centrará su atención en estos factores olvidados enfocando en especial la dimensión de la acción colectiva a través del estudio de las respuestas que los actores sociales han tenido frente a la emergencia del Mercosur (de Sierra 2000). El objetivo de este artículo es entonces el de hacer una descripción de los nuevos actores regionales del mundo rural e intentar un análisis de sus acciones, reclamos y posicionamientos frente a este nuevo contexto de integración. Tratare-



"Ranchos del camino" = José Cúneo

mos de abordar esta problemática en un sentido amplio y analítico, buscando establecer un modelo para comprender las lógicas que subyacen a la acción de estos actores y el modo en que éstas se expresan a través de distintas estrategias integracionistas que, mediante procesos de negociación y conflicto, contribuyen a la construcción colectiva del Mercosur.

Para analizar estos actores sociales del nuevo espacio regional desde un punto de vista sociológico partimos del supuesto que el Mercosur ha abierto un nuevo escenario de luchas y conflictos en el que nuevos actores -creados a partir de alianzas entre los ya existentes en el ámbito nacional- comienzan a disputarse la determinación de las políticas, normas y regulaciones que están dando forma a nuevas reglas de juego en la región. Un enfoque como el que proponemos considera que los acuerdos y formas institucionales que se han creado en el Mercosur, y las que se crearán,

son la objetivización de prácticas y acciones colectivas enmarcadas en determinadas relaciones de fuerza.

Por estas razones, para analizar la integración regional como una construcción social sustentada en acciones colectivas orientadas a la esfera de "lo público" debemos necesariamente hacer referencia a dos conceptos íntimamente relacionados que son los de

1 Una versión anterior de este artículo fue presentada en el IV Congreso Mundial de Sociología Rural y publicada en la Revista Mexicana de Sociología bajo el título «Acción colectiva, Organizaciones Rurales y Mercosur» en 2001.

2 Profesor Adjunto del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. e-mail: alberto@fcs1.fcs.edu.uy

Estado y la Sociedad Civil. Más estrictamente, nos referiremos a las transformaciones recientes en el funcionamiento del Estado y su relación con la red o sistema de representación de intereses de las distintas fracciones de clase que determinarán, a nuestro juicio en forma considerable, las acciones de las organizaciones sociales y asociaciones de interés respecto al Mercosur. Estas transformaciones están relacionadas básicamente con tres procesos yuxtapuestos, pero con efectos diferenciados sobre el tema de nuestro interés. En primer lugar encontramos los fenómenos relacionados con la globalización, luego aquellos vinculados a las reformas estructurales que llevan al desmantelamiento del Estado Benefactor y, por último, las nuevas formas que los gobiernos y las élites dirigentes tienden a imponer en el relacionamiento del Estado y la Sociedad Civil en el contexto de estas transformaciones. Estos tres factores condicionarán las acciones colectivas emergentes de la integración regional, las respuestas institucionales que estas recibirán desde los Estados y las configuraciones de las distintas estrategias de integración en juego en las negociaciones y conflictos del Mercosur.

Para analizar la participación de los actores sociales en el Mercosur debemos entonces, en primer término, describir muy brevemente estas transformaciones para ubicar y valorar con exactitud la participación de las organizaciones rurales en el proceso de integración y comprender su lógica de acción³. En segundo término, debemos analizar las estrategias integracionistas que actualmente están en juego en el proceso y, por último, describir las nuevas organizaciones agrarias regionales y analizar el tipo de estrategia que cada una impulsa con sus acciones.

2. Las transformaciones del Estado-Nación

La pérdida de poder de los Estados nacionales es un elemento de suma importancia para el análisis de las nuevas formas de organización social que se crean con el Mercosur, ya que estos dos fenómenos están fuertemente asociados.

Varios de los autores que analizan la regionalización y la globalización, estudiando sus efectos en los sistemas agro-alimentarios, coinciden en que una de las características más importante de estos procesos es la pérdida de autonomía de los Estados Nación, producida por la incapacidad de controlar los procesos económicos que se realizan en sus territorios⁴.

Esta supuesta pérdida de peso del Estado Nación en la determinación de la vida económica y social de los países Latinoamericanos presenta, como ya señalamos, dos dimensiones. La primera hace referencia a

factores y fuerzas exógenas que se designa, habitualmente, como globalización y la segunda, de carácter endógeno, se expresa en las reformas estructurales emprendidas por los gobiernos en cada país.

La primer dimensión del fenómeno es entonces el proceso que se vincula con la creciente globalización de las esferas económicas, sociales y políticas, que reducen los márgenes de incidencia de los Estados en su territorio y su poder de negociación con los actores económicos. Las decisiones económicas trascienden los límites político-administrativos de los países y, cada vez más, los centros de decisión se trasladan a los directorios de las empresas transnacionales (ET). Por esta razón, las decisiones de inversión, producción y de política monetaria de un país dependen cada vez menos de la acción de su Estado. Abundan pruebas empíricas que muestran que el capital financiero, líder de esta fase del desarrollo capitalista, se autonomiza creando un mercado global, donde las reglas de juego responden enteramente a sus intereses. Los estados nación se han ido transformando en promotores de inversiones en un mercado global de capitales donde compiten con los demás Estados ofreciendo cada vez mayores ventajas para mantener el interés de las ET en su país. Este proceso tiende a ir en aumento, haciendo que los Estados entreguen cada vez más márgenes de soberanía para no quedar excluidos del mercado global.

Pero estos procesos no son lineales ni armónicos, por el contrario, constituyen un campo de conflictos permanentes donde los Estados intentan moldear, en mayor o en menor grado y con mayor o menor éxito, las acciones de las ET y las imposiciones de los mercados mundiales. Es en este marco en que los estados del cono sur emprenden acciones para la formación del Bloque Regional.

Por tanto, es necesario conceptualizar la Integración como una estrategia emprendida por los Estados para intentar mantener el control y asegurar el proceso de acumulación a nivel nacional frente a la globalización de las economías y simultáneamente aumentar su legitimidad y reforzar su poder político a una escala regional. Estas acciones de los estados, están entonces basadas en buena parte en sus propios intereses de reproducción y no tienen necesariamente por qué coincidir con los intereses particulares de los grupos y facciones dominantes. De todos modos, lo que nos interesa retener para nuestro análisis es que la respuesta ideada por los gobiernos de la región frente a la globalización se inscribe en una estrategia defensiva que busca proteger a sus economías de los riesgos de una integración plena al mercado globalizado. Con esta decisión se buscó aumentar el poder de los estados, mediante su alianza regional, sobre los mercados de la región para negociar

3 Si bien nosotros nos referiremos al caso las organizaciones agrarias, esta contextualización se impone también para el análisis de los otros actores sociales regionales.

4 Ver entre otros Bonanno 1993, Llambí 1994, Friedland 1991, McMichael 1991.

en mejores condiciones con las E.T.⁵ De este modo, la lógica integracionista tiene indiscutiblemente un componente relativamente significativo de proteccionismo. Que esta protección pueda ser alta o baja dependerá del resultado de las múltiples negociaciones y conflictos entre gobiernos, empresas y actores corporativos para determinar las diversas tarifas arancelarias del Mercosur.

La segunda dimensión del problema del estado, estrechamente vinculada a la anterior pero de carácter más local es la referida a las llamadas "reformas estructurales" que han emprendido los gobiernos de la región a partir de mediados de los 80. Esto llevó a la llamada modernización y reforma del Estado, impulsada por los gobiernos neoconservadores orientados y persuadidos por los organismos financieros internacionales (FMI, BM) como condición para superar la crisis de la deuda. La implantación de esta orientación ha ido reduciendo sistemáticamente el papel del Estado en las sociedades nacionales, desmontando el viejo padrón de acumulación y sustituyéndolo por uno de corte neoclásico. El nuevo modelo le otorga un papel central al mercado por lo que se ha impulsado una muy acelerada apertura económica, una desregulación de los mercados internos y una agresiva reducción del papel del Estado en la sociedad. Esta nueva estructuración del Estado modificó los viejos pilares sobre los que se asentaba la construcción del consenso social antes de las dictaduras de la década de los años 70, alterando sustancialmente la relación entre Estado y Sociedad Civil, como lo veremos más adelante. Pero en medio de este proceso comienza a gestarse la integración regional que será visualizada por los partidarios de estas políticas como una manera de reforzamiento de las tales reformas estructurales.

Por tanto, nos encontramos con que la integración adquiere dos finalidades en parte contradictorias. Por un lado, se busca fomentar acciones de protección del poder del Estado en la esfera económica en la región y, por otro, se busca un Mercosur abierto al mundo que confluya con las políticas de reforma estructural que se impulsan en los países de la región. Estas dos lógicas, no claramente explícitas para todos los actores, están en el origen de la contradictoria marcha del Mercosur ya que cada una de ellas conduce a estrategias de integración diferentes. De hecho, los debates y conflictos sobre la integración que se han dado en estos años de existencia del Mercosur pueden ser estructurados sobre la base de esta tensión.

Pero antes de profundizar en las implicancias de estas estrategias, debemos abordar el tercer punto propuesto relativo al papel que se le asigna a la acción colectiva en este nuevo contexto.

3. Las modificaciones en las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil

Las importantes transformaciones ocurridas a partir de la década de los ochenta llevan a severas modificaciones en las relaciones Estado - Sociedad Civil que conducen a la ruptura de la matriz "estadocéntrica" - en la que se habían creado y desarrollado la mayoría de las organizaciones rurales - dando lugar a fines de los 90 a lo que algunos autores conceptualizan como sociedades "desestatalizadas". En estas sociedades donde la primacía del mercado como regulador de la vida económica y social es indiscutida, comienza a generarse entre las élites dirigentes y en la mayoría del elenco político una desvalorización de las organizaciones corporativas, de las asociaciones de interés y, en general, del rol de la acción colectiva en la vida política, económica y social de los países de la región. En este contexto los enfoques sobre los problemas del crecimiento económico de la región estarán guiados por la idea Hayekiana sobre las virtudes del "orden espontáneo"⁶ como forma de organización del mercado para alcanzar una asignación eficiente de los recursos. Para alcanzar este orden que resultaría de las *libres interacciones* entre los múltiples agentes que en él participan, las acciones de los gobiernos se empeñarán en separar la esfera económica y a la esfera política y acabar con la permeabilidad entre ellas.⁷ Bajo este supuesto los Poderes Ejecutivo y los equipos tecnocráticos responsables de la conducción de las reformas estructurales se "asilarán" sistemáticamente de las presiones de las asociaciones de interés locales y de las corporaciones por el bien de la economía del país.⁸

Frente a estas líneas de acción de los gobiernos democráticos que sucedieron a los regímenes militares en la región se generó una práctica sistemática de desconocimiento de los agentes corporativos y de las asociaciones de interés durante toda la década del 90. Se inició así un proceso de desactivación de las organizaciones, imponiéndose acciones de presión más puntuales y particularistas que serán favorables al modo de *lobby* de las grandes empresas, especialmente de las transnacionales.

5 Se recuerdan las presiones del Banco Mundial y de voceros del gobierno de los EEUU para que el Mercosur no se transformase en un proteccionismo encubierto a escala regional.

6 Hayek plantea la idea de espontaneidad social como alternativa a lo que designa como la Ficción racionalista que intenta organizar el mundo sobre la base de un acuerdo racional de intereses.

7 Según Porras, "los teóricos del "public choice", sobre el que se asienta el consenso de Washington, consideran que la permeabilidad entre la esfera económica y política es siempre consecuencia de incertidumbres institucionales ya que la absorción de las presiones de las corporaciones y grupos de interés por parte del ejecutivo provoca la alteración sesgada de las reglas del juego en el mercado". F. A. O., 1999. Pag. 5

8 Esta idea es desarrollada desde una perspectiva neoinstitucionalista por Ignacio Porras en "Reformas Estructurales, institucionalidad y dilemas en la acción colectiva del empresario Agrícola en América Latina". F. A. O., 1999. Este trabajo es muy sugerente y nos sirvió de base para varias reflexiones sobre los problemas generales de la acción colectiva.

La desvalorización del papel de las organizaciones corporativas ha ido acompañado también de una búsqueda por imponer, mediante sofisticados mecanismos simbólicos e ideológicos, la aceptación de la incertidumbre de la acción económica y la tolerancia de las desigualdades sociales para neutralizar y deslegitimar las acciones colectivas tendientes a modificar estas situaciones. Ello operó en distinta medida tanto ante los reclamos de las organizaciones de trabajadores y de otros grupos subalternos como ante las propias cámaras empresariales y rurales. La articulación de estos fenómenos aparentemente dispersos tuvieron como consecuencia una legitimación del aislamiento de los gobiernos de las presiones sociales y empresariales, consolidándose el modelo de democracia *delegativa*⁹. Es en este marco de reestructuración de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en que se procesa la Integración Regional, por lo que es plausible deducir que su construcción tenderá a reproducir tal relacionamiento.

Esta nueva forma de gobernar en los países de la región, despreciada por la construcción del consenso y por su relacionamiento con la red de asociaciones de interés, se traslada al ámbito de los acuerdos regionales dando lugar a lo que se ha dado en llamar el *déficit institucional* del Mercosur. Esta falta de estructuras institucionales para canalizar los distintos intereses en juego corresponde así a una manera particular de encarar el proceso de integración y no, como sostienen algunos analistas, a una mera casuística, imprevisión o inmadurez del proceso. Por el contrario, esta forma de gobierno del Mercosur responde a una estrategia explícita de los gobiernos de los Estados miembro de separar la esfera política de la económica como forma de establecer reglas de juego claras y estables que estimulen el crecimiento económico de la región. Bajo este enfoque se legitima la exclusión de las organizaciones políticas, sociales y corporativas de las instancias de gobierno decisivas del Mercosur.

Por tanto el Déficit Institucional del Mercosur debe interpretarse como la expresión regional de la nueva articulación Estado-Sociedad Civil. Pero, por esta misma razón, mientras se mantenga esta situación el Mercosur será una integración regional de Estados incompleta dado que solamente incluye a los poderes Ejecutivos pero no a los poderes Legislativo y Judicial. Esta omisión no es solamente un déficit institucional sino que puede llegar a constituirse en una grave falta de *democraticidad* de sus formas

institucionales.

Esta falta cada vez más notoria de algún tipo de supranacionalidad, con el paso del tiempo genera y suma nuevos conflictos haciendo a la vez más difícil su resolución a causa del mismo déficit institucional. Los pasos iniciales de integración, dados en un marco de crecimiento económico de la región, de alguna manera atenuaron los conflictos y por tanto la presión sobre las endeble instituciones responsables de la conducción del proceso. Pero pasados ya casi diez años y en un horizonte de estancamiento económico estas estructuras comienzan a mostrar claros signos de agotamiento y de debilidad para resistir las tensiones que el mismo proceso ha ido generando y generará en el futuro inmediato.

Es en este marco de restricciones a la participación, con un debate sobre la estrategia que debe conducir el proceso en el futuro, en el que debe analizarse el rol que han jugado los actores sociales agrarios.¹⁰

4. Las Estrategias Integracionistas

En este contexto y frente a la crisis brasileña de enero de 1999 - que puso al Mercosur ante la eventualidad de una fuerte recesión regional- ha quedado claramente expuesto el debate sobre las distintas formas o estrategias para continuar con el proceso de integración.

Si bien las sociedades de la región y sus actores más relevantes parecen estar de acuerdo en impulsar la integración regional, día a día nos encontramos con múltiples cuestionamientos al proceso, que van más allá de los lógicos y esperables conflictos de interés y nos enfrentan a severas crisis que pueden llegar a atentar contra el avance efectivo del Mercosur. La razón de este problema puede estar, como lo sugiere Schvarzer, en que ese apoyo consensual al Mercosur está asentado en la polisemia del término "integración" que lleva a que todos lo apoyen pero otorgándole contenidos muy distintos. Tal como se sugiera al inicio, en general y en términos analíticos, se podría decir que existen dos concepciones del Mercosur que conllevan a lógicas y estrategias de acción sustantivamente distintas y que están en la base de las diferencias que generan las polémicas y enfrentamientos actuales en este terreno.¹¹

En la primera de ellas el Mercosur es una plataforma para que los países miembros puedan insertarse en el mercado mundial de forma más competitiva.

9 O'Donnell entiende que este fenómeno es una distorsión del modelo democrático basado en el mito de la delegación legítima por la cual el presidente, una vez elegido, no debe rendir cuentas a nadie al asumir el papel de representante de intereses de la nación. Esta concepción también forma parte de las teorías de la opinión pública que inducen a seguir el pulso de la Nación a través de las encuestas de opinión que desplazan el papel representativo y de intermediación de las organizaciones de interés y corporaciones. Guillermo O' Donnell, "¿Democracia Delegativa?" en Cuadernos del CLAEH N°61 1992.

10 Entre estas organizaciones existe una clara percepción de que si bien existe mucha información, disposición y contactos con autoridades, no hay espacios de participación real en las instancias de decisión, las que siempre quedan restringidas al Poder Ejecutivo, lo que privilegia a los sectores que tienen mayor poder de influencia sobre él. Más adelante volveremos sobre este punto.

11 En este sentido también se puede afirmar que el término acuñado por la CEPAL de «Regionalismo Abierto» para tratar de definir con mayor precisión los contenidos de los actuales procesos de integración en América Latina adolece de la misma polisemia del término original.

Esta forma de concebir los objetivos del bloque supone una estrategia integracionista, que se acompaña con las reformas estructurales y la apertura unilateral de las economías de la región. Pone por tanto el acento en los temas arancelarios procurando que el Arancel Externo Común sea único y lo más bajo posible. De esta forma se logra reducir los costos de la región y mejorar la competitividad de los productos que tienen ventajas comparativas en el mercado mundial. Esto va acompañado de una estrategia que busca que el Mercosur sea un ámbito de presión conjunta frente a los países del primer mundo para que liberen sus mercados a nuestros productos. En el ámbito de la región esta estrategia se orienta a integrar el bloque con la mayor cantidad posible de países y es favorable a una rápida creación del ALCA. Esta estrategia de integración que designamos como **"aperturista"** sostiene que los procesos de armonización deben ser rápidos y que para alcanzar estos objetivos los acuerdos de integración deben ser acuerdos marco sobre aranceles y armonización de políticas monetarias, reduciendo al mínimo los espacios institucionales supranacionales destinados a las regulaciones económicas y sociales. Este modelo de Mercosur y la estrategia integracionista que de él se deriva es la que se viene imponiendo desde 1995. Supone que la integración puede quedar en manos del Poder Ejecutivo y que se delegue al Encuentro de Presidentes del Mercosur todos sus asuntos relevantes. Esto conformaría, a nuestro juicio, un modelo de Mercosur de "sumatoria" de países que se articularía adecuadamente a los modelos políticos nacionales de "Democracia delegativa" y a la situación de "desestatización" que viven las sociedades de la región.

La otra lógica integracionista subyacente en este proceso concibe al Mercosur como un espacio para lograr una relativa autonomía de acumulación que permita - sin descuidar las relaciones con el mercado global - priorizar el fortalecimiento de la economía de la región poniéndose a resguardo de los vaivenes del mercado global. Para alcanzar tales objetivos esta estrategia conlleva una integración más sectorializada, lo que implica negociaciones más complejas y procesos más largos de armonización. Este enfoque fue el que se impuso en los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil y en los tratados de Uruguay con esos dos países en los respectivos CAUSE y PEC. Los partidarios de esta estrategia proponen buscar acuerdos con la UE y el NAFTA desalentando la creación del ALCA, para aumentar de esta forma la autonomía del Mercosur frente a los países desarrollados. Por tanto es posible designar esta estrategia como una estrategia de **"profundización"** tendiente a crear espacios

de relativa autonomía para el Mercosur y generando un esquema de negociación sectorial múltiple que podría dar mayor participación a los agentes corporativos, reforzar las estructuras institucionales supranacionales y crear instancias político parlamentarias más integradas.¹²

Si bien estas estrategias pueden distinguirse analíticamente es difícil encontrar un actor que sea portador "puro" de alguna de ellas. En realidad, salvo algunos casos excepcionales, tanto los distintos gobiernos como las organizaciones sociales y corporativas que participan del proceso portan parcialmente elementos de una u otra estrategia según el interés que intentan defender y el lugar que ocupan en las relaciones de poder que se han establecido a nivel regional. Por ejemplo, los gobiernos de los países pequeños como Uruguay si bien son partidarios de una estrategia aperturista en lo comercial tienden en las instancias institucionales a plantear estrategias de profundización con el objetivo de mediatizar institucionalmente el poder económico de los socios mayores. En el caso del gobierno brasileño, por el contrario, existen claros objetivos de profundización en los aspectos económicos en búsqueda de espacios de relativa autonomía frente a los riesgos de la globalización. Pero en las instancias institucionales su lógica de acción contribuye a formar una estrategia aperturista en tanto se ha negado en reiteradas oportunidades a crear instancias supranacionales. En el caso de los actores sociales también se dan comúnmente estas combinaciones de lógicas distintas aunque es posible identificar con más claridad un actor con determinada estrategia, como es el caso de las organizaciones del mundo rural donde, como lo veremos en el apartado siguiente, los actores tienden a inscribir sus demandas y acciones con mayor nitidez en uno u otro de los modelos de integración que hemos expuesto.

5. La Red de Organizaciones Agrarias en la Región y sus Estrategias

Si bien por las razones que hemos analizado los Estados y gobiernos no han favorecido la participación efectiva de las organizaciones sociales y asociaciones de interés en las decisiones que llevaron a la conformación y posterior funcionamiento del Mercosur, esta acción gubernativa no inhibió que se construyese de manera acelerada una red de organizaciones Mercosurinas. A partir de la coordinación entre las organizaciones nacionales se crearon con gran rapidez organizaciones supranacionales que contrastan con el "déficit" en esta materia de las esferas oficia-

12 El fracaso de la OMC ha sido usado como argumento central por los partidarios de esta Estrategia de Profundización. También se han sentido alentados por dos hechos más cercanos. El primero de ellos es el reciente pedido de ingreso de Chile al Bloque, ya que debido a la actual orientación política de su gobierno es posible esperar una posición favorable a esta estrategia que es en algunas ocasiones también compartida por el Gobierno de Brasil. El segundo hecho, aún más reciente son las declaraciones del Presidente argentino proponiendo un posible aumento del Arancel Externo Común, lo que claramente se inscribe dentro de esta estrategia de profundización del Mercosur.

les del tratado. La respuesta de las organizaciones rurales es una muestra elocuente de la capacidad de la sociedad civil regional, que se resiste a quedar marginada de las decisiones en el proceso de integración.

En este sentido, ya a inicios de la década de los 90 las organizaciones rurales comenzaron a complementar su forma tradicional de presión sobre el Estado coordinando sus demandas con sus pares regionales. Ello sentó las bases para la formación de organizaciones gremiales supranacionales, que buscaron constituirse como interlocutores válidos en las negociaciones de la integración agrícola del Mercosur.

La constitución de actores sociales supranacionales y la estructuración de este nuevo sistema de representación de intereses en el ámbito regional influirá en las formas de integración agrícola que adoptó el Mercosur. Estos actores han tenido posibilidades de influencia en la decisión de aspectos claves de la política agraria de integración, como por ejemplo: arancel externo común para determinados productos, determinación del nivel de "paraguas agrícola" frente a productos subsidiados de terceros países, formación de la lista de productos de excepción, plazos para la armonización de políticas de apoyo al sector, etc.

Pero, sin ánimo de contradecir lo dicho, también hay que advertir que las acciones de los actores agrarios no determinan en forma directa las políticas agrarias (activas o pasivas) del Mercosur. Ellas son la resultante de una compleja gama de relaciones de poder entre distintas fracciones de clase de la región, los intereses particulares de legitimación de los Estados y sus gobiernos y también de los agentes externos como las ET, los organismos internacionales de financiamiento y de comercio y el interés de los países centrales.

A continuación trataremos de realizar una breve descripción de las organizaciones regionales creadas hasta el momento, de sus demandas, de sus forma de actuación, así como una primera aproximación al análisis de sus estrategias frente al proceso de integración en la actual coyuntura¹³.

5.1 *Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur*

El primer sector social que responde "al estímulo" de la formación del Mercosur es el de los grandes Estancieros y Hacendados. Sus organizaciones, que gozan de amplio prestigio y poder en las sociedades de la región, tenían ya estrechas relaciones y a mediados de los años 80 - antes de que se oficializaran las

negociaciones de los acuerdos de integración- estas comenzaron a desarrollar formas de organización regional. Hasta ese momento era muy usual encontrar en las ferias ganaderas de la región las delegaciones de los directivos de los países vecinos por lo que de hecho existía una coordinación y una afinidad ideológica muy fuerte. Esto les permitió, junto a la capacidad para acceder a las esferas de poder de sus respectivos gobiernos, estructurarse rápidamente como grupo de presión y negociar de igual a igual con los gobiernos. A comienzos del período de transición, durante más de cuatro años, se realizaron en el marco del Conasur (espacio institucional impulsado por el IICA), encuentros conjuntos de estas organizaciones con los Ministros de Agricultura de la regional. De ello se deduce que las principales demandas de estas organizaciones fueron rápidamente integradas a los acuerdos de integración. La preocupación mayor de las organizaciones de hacendados parecía estar sobre todo centrada en que el Mercosur no fuese un freno a los procesos de liberalización de los mercados agrícolas, en especial en el sector de insumos y maquinaria que se estaba procesando en los países de la región. Por esta razón rápidamente adhirieron a la estrategia aperturista de integración. Generalmente esto consistió, para los ganaderos, en incorporar una valoración positiva en términos discursivos de todas las iniciativas referidas a la integración, pero, respecto de los acuerdos económicos, en impulsar una acción sistemática en favor de un arancel externo común lo más reducido posible con el objetivo de no quedar "prisioneros" de las industrias regionales de insumos. Este sector es, según sus propias declaraciones, uno de los sectores más liberalizantes del Mercosur.¹⁴

El ejercicio de influencias sobre los ministros de Agricultura y también, últimamente, sobre los ministros de Relaciones Exteriores, constituye la forma privilegiada de esta organización para presionar en las negociaciones. Existe un relacionamiento fluido y armónico entre esas autoridades y estas organizaciones las cuales crearon, a mediados de los 90, la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (FARM), lo que les ha permitido fortalecer su actuación gremial regional. Las reuniones de la FARM sirven como forma de coordinación de reclamos que luego son realizados por separado a cada gobierno. Las organizaciones ganaderas de la región no han reclamado públicamente mayor nivel de participación, lo que de alguna manera está señalando que están satisfechas con los espacios de participación que han alcanzado hasta ahora. Sus declaraciones y reclamos dejan tras-

13 Estas organizaciones o coordinaciones regionales no siempre se han creado en armonía de intereses aunque en general tratan de funcionar por consenso tratando de desplazar los conflictos y centrándose en los acuerdos. Sin embargo, este mecanismo no logró mantener exentos de conflictos estas incipientes organizaciones y, de hecho, en algunos casos determinadas fracciones terminaron siendo desplazadas de estos espacios.

14 Dentro de esta organización también existen diferencias marcadas en la postura de las organizaciones Brasileña y el resto, ya que los productores brasileños tienen una gama de apoyos a la agricultura que contradice muchas veces las prédicas liberalizantes de las Organizaciones argentinas y uruguayas. Hasta ahora estas diferencias se han ido salvando gracias a las habilidades negociadoras de ambas partes que reconocen que lo más beneficioso para todos es mantener la unidad simbólica de acción en estas esferas de negociación.

lucir un acuerdo tácito con la forma institucional que ha adoptado el Mercosur. De hecho, nunca se han objetado su forma de funcionamiento y actualmente las organizaciones de la FARM son las únicas organizaciones rurales que forman parte del Consejo Consultivo del Mercosur a través de las Cámaras Empresariales de sus respectivos países.

De esta manera su acción reforzaría las instancias institucionales creadas por el tratado, donde lo que predomina es la opinión de cada estado, siendo a su vez los mismos permeables a sus reclamos. En suma, su forma básica de acción es la presión sobre los gobiernos nacionales, demostrando una alta capacidad de iniciativa y un elevado poder de incidencia en las negociaciones.

5.2 *Coordinadora de Productores Familiares del Mercosur*

Dos de las organizaciones nacionales de los medianos y pequeños productores rurales de la región, la Comisión Nacional de Fomento Rural de Uruguay y la Federación Agraria Argentina, se encontraban a inicios de los 90 participando en Conasur¹⁵ el cual estaba hegemonizado por las organizaciones de grandes productores. Por esta razón, dichas instituciones consideraron que sus intereses no estaban representados en ese espacio y comenzaron a hacer esfuerzos para articularse con organizaciones similares de los países vecinos. En agosto de 1994 se realiza una Asamblea con la participación de 14 organizaciones creando la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur que está integrada por la Comisión Nacional de Fomento Rural de Uruguay, la Federación Agraria Argentina, la Federación Nacional Campesina de Paraguay y la C.U.T. y CONTAG por Brasil¹⁶. A partir de su constitución y con apoyo técnico y financiero de varias ONGs desplegaron una acción importante para articular y defender los intereses específicos de los Productores Familiares de la región en diversas instancias del Mercosur, en especial en el Sub-grupo 8 que trata el tema de la integración agrícola. Se lograron realizar reuniones periódicas de la organización alcanzando a transformarse con mucho esfuerzo en un interlocutor válido ante los técnicos que estaban tratando los temas agrícolas del Mercosur. Es así que se incluye en la agenda de discusión del Sub-grupo 8 el impacto de la integración en los Agricultores Familiares de la región. Esta victoria simbólica consolidó la coordinación regional y llevó a que se efectuasen tres seminarios en conjunto entre esta organización y los representantes de los gobiernos para definir criterios acerca de cómo podrían implementarse políticas diferenciadas para los Agri-

cultores Familiares en los países de la región sin afectar los acuerdos del Mercosur. También se intentó participar en la gestión de fondos de cooperación de la UE para apoyar los reclamos más inmediatos de algunas de las zonas más afectadas por los acuerdos económicos, aunque sin mucho éxito dado que la mayoría de los fondos fueron destinados a la armonización de las reglamentaciones fito-sanitarias tal como lo demandaban las organizaciones de Estancieros y Hacendados.

Las formas de presión que han intentado desarrollar estas organizaciones se orientan a reforzar y tratar de ampliar los espacios de coordinación regional, buscando influir en conjunto en las escasas instancias mercosurianas, Sub. grupo 8, reunión de ministros de Agricultura, reunión de Grupo Mercado Común, etc. La actitud de privilegiar la presión sobre los espacios supranacionales puede explicarse por su posición subordinada en las relaciones de fuerza nacionales y por tanto por su baja capacidad de influencia sobre los gobiernos. En este sentido, entendemos que la tendencia a coordinar sus demandas y presionar en conjunto sobre las reducidas instancias supranacionales es una forma de compensar su debilidad en el plano nacional. Sin embargo, aunque ese modelo de presión pueda ser eficiente en un contexto de integración con instituciones supranacionales relevantes en el contexto del Mercosur, los esfuerzos de coordinación no han logrado hasta el momento mayor incidencia en las negociaciones. De todos modos, con estas acciones se logra al menos presionar para crear un mayor soporte institucional a los acuerdos constituyendo un elemento más para la profundización de la integración. En este sentido, el potencial de iniciativa y la capacidad desplegada hasta ahora por la coordinación permiten pensar que este agente social detenta un capital que le puede hacer jugar un papel importante en un escenario en el que se amplíen los ámbitos de participación.

5.3 *Las Organizaciones Sectoriales*

El otro sector social que ha participado activamente en esta reestructuración de las organizaciones rurales dándole un perfil más regional ha sido el de los nuevos empresarios agrarios y los sectores modernos del empresariado rural vinculados en muchas ocasiones a los CAIs. Las organizaciones que "difusamente" representan a este sector han desplegado un conjunto de acciones conformando organizaciones y redes regionales de presión¹⁷. Hay en general dos actores visibles de este sector; las organizaciones sectoriales vinculadas a los complejos agroindustriales y las Cooperativas Agrarias, que en la región nuclea-

15 A partir de esta instancia las Organizaciones de Grandes Ganaderos y Hacendados de la región crearían la FARM, como ya comentamos en las páginas anteriores.

16 En esos años estas dos organizaciones aún no se habían unido.

17 Los sectores que se han dado esta forma de organización son, entre otros, Lecheros, Arroceros, Forestales y Caña de Azúcar.

en general a este tipo de empresarios y, sobre todo, reclutan en este sector sus élites dirigentes. La peculiaridad de estas representaciones es que tienen sus demandas centradas por lo general en un sector o rama específico, por lo que tienen una figuración menor en tanto no han adquirido un discurso ruralista clásico de tipo generalista, sino que más bien buscan diferenciarse de ese modo de desarrollar la actividad gremial. Su acción frente a la integración ha sido en todo este tiempo la de llevar adelante propuestas que procuran combinar elementos de la estrategia aperturista con elementos de la estrategia de profundización. En lo que refiere a sus intereses particulares, sus iniciativas y sus prácticas, buscan una permanente profundización de la integración tratando de proteger sus sectores con el argumento de que es necesario consolidar el desarrollo de los mismos en la región para luego poder competir mejor a nivel mundial. Parece haber coincidencia en visualizar en el mercado de la región una posibilidad de estabilización, resistiendo a la baja del Arancel Externo Común para sus productos y reclamando una prohibición efectiva a la entrada de productos agrícolas subsidiados al Mercosur. Esta posición es combinada con una demanda en parte contradictoria con las anteriores –pero razonable para países agro-exportadores– de realizar acciones conjuntas para lograr la liberalización de los mercados agrícolas de los países desarrollados.

En general estas organizaciones cuentan con mayores recursos económicos e intelectuales que las organizaciones de los Agricultores Familiares por lo que están en una mejor y más fluida comunicación con sus pares en la región, al igual que las organizaciones de los Estancieros y Hacendados, lo que les permite seguir más de cerca los procesos decisivos referidos a la integración. Su acción de presión combina un fácil acceso a los niveles ministeriales con su presencia en los ámbitos corporativizados del estado lo que les da una mejor oportunidad de defender sus intereses e incidir en la agenda de negociación de los acuerdos agrícolas. En esta defensa de sus intereses sectoriales y gracias a su fluida articulación regional, refuerzan las tendencias a una negociación sectorial de la integración y se oponen de hecho a la negociación de marcos generales por lo que en este aspecto se muestran más proclives a una estrategia de profundización que a una de apertura. Por tanto, la lógica de negociación sectorial que impulsan estos sectores, y las formas institucionales más participativas que de esta devienen, se enmarcan en una estrategia similar a la que prevaleció en el tratado “fundacional” entre Argentina y Brasil con los acuerdos sectoriales tales como los del sector nuclear y automotriz. De esta forma su acción refuerza la presión por un aumento de la participación del sector privado en las negociaciones y la estructuración de una red institucional del

Mercosur que permitan aumentar la relación entre la esfera política y el interés corporativo.

Pero también, aunque parezca contradictorio, este grupo tiene un discurso general sobre la integración que, como dijimos, se aparta de las argumentaciones ruralistas e incorpora elementos de la racionalidad empresarial más ortodoxa, en los que sostendrán postulados liberalizadores en aras de la reducción de costos y aumento de la rentabilidad a nivel regional. Por ello se inscriben en muchas oportunidades entre los partidarios de aranceles externos lo más reducidos posibles acompañando en muchas oportunidades la estrategia aperturista del Mercosur, aunque sus prácticas sectoriales contradigan este discurso.

En las declaraciones públicas de estos dirigentes, las referencias a la estructura general del Mercosur parecen abogar por una baja institucionalización supranacional, puesta en manos de los poderes ejecutivos y con escasa participación del poder legislativo. Esta postura ambigua puede que responda a la posición de privilegio que estos sectores ocupan en las economías de cada país, donde efectivamente aparecen entre los sectores más dinámicos y exportadores con amplias potencialidades de crecimiento. Ello explicaría que cuenten con un trato preferencial del Poder Ejecutivo, por lo que no sería para ellos una “fatalidad” el hecho de que los ámbitos de decisiones queden como hasta ahora en sus manos. De esta manera, su fuerte poder de iniciativa va acompañado por el ejercicio de un importante poder de presión e influencia sobre los Gobiernos de cada país. Sin perjuicio de ello, como ya se mencionó, en un escenario de profundización de la integración este sector seguramente constituiría un actor con marcada relevancia en los espacios institucionales supranacionales de elaboración de políticas agrícolas regionales.

5.4 Los Asalariados Rurales

La organización de trabajadores rurales está incluida dentro de la coordinación que existe en el ámbito de las Centrales Sindicales de cada país. En tanto tales, las centrales luchan por tener un papel relevante en la toma de decisiones aunque, como hemos visto, los procesos más generales hacen que sean escasamente tenidas en cuenta en el modelo de las decisiones nacionales y también regionales. Sin embargo, se han establecido algunas articulaciones por rama regionales que muestran cierta eficacia de presión como en el caso de los trabajadores del sector Papelero, de la Bebida y otros, que articulan sus demandas y logran anticipar algunos problemas al estar en contacto con sus pares de la región. Pero esta organización sectorial no se ha dado entre los trabajadores rurales por dos razones básicas. La primera es la debilidad que cada organización tiene en su país y la segunda es la poca importancia que le otorgan al

tema rural las centrales sindicales. Un esfuerzo significativo para la creación de una coordinación entre estos trabajadores fue la iniciativa llevada a cabo por los Abogados Laboristas de la región quienes convocaron a una serie de encuentros desde inicios de los 90 sobre Legislación laboral rural en el Mercosur, constituyendo así un foro de debate sobre estos temas, permitiendo intercambiar información y experiencias entre algunos sindicalistas de la región y sobre todo sensibilizar a las Centrales Sindicales sobre esta problemática.

En este marco, y recién después de casi 10 años de estar en marcha la integración, se llevó a cabo en el ámbito del último encuentro de centrales sindicales realizado en Montevideo el primer Encuentro de Trabajadores Rurales del Mercosur en diciembre de 1999. En esta reunión participaron delegados de cuatro Sindicatos Rurales del Pit-Cnt de Uruguay, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores de la CGT, la Federación de Trabajadores de la Agricultura de São Pablo de Fuerza Sindical, la Sección Rural de CUT- CONTAG de Brasil y el Sindicato Nacional de Trabajadores Rurales de Paraguay. Durante el encuentro y en su declaración final quedaron plasmados los enormes retrasos que en la práctica tienen estos trabajadores en la aplicación de sus derechos, que contrasta con los avances logrados por la mayoría de los trabajadores urbanos. Por esta razón, muy valedera, más que plantearse en la reunión problemas específicos que pueden llegar a enfrentar los trabajadores rurales con la integración— como, por ejemplo el reciente problema de los trabajadores temporales indocumentados en regiones de fronteras— la reunión se transformó en un foro de denuncia de las condiciones de trabajo y de vida a las que son sometidos la mayoría de los trabajadores rurales en cada país. Las demandas se dirigían a exigir el respeto de los derechos otorgados a los trabajadores rurales en la ley y que son sistemáticamente desconocidos por las patronales. Se planteó que en estas condiciones de extrema desigualdad social al interior de cada país no puede avanzarse seriamente en la integración económica de la región. Se propuso para disminuir estas desigualdades “unificar pautas mínimas de trabajo en las actividades rurales y establecer salarios mínimos con criterios unificados que contemplen las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias” ya que los trabajadores rurales constituyen uno de sectores más vulnerables de los cuatro países.

Las propuestas surgidas de este plenario muestran con claridad que aún no existen entre los trabajadores rurales de la región las conquistas básicas que puedan permitir al sector imaginar problemas vinculados a la integración ya que la lucha de estos trabajadores y sus demandas están claramente en el horizonte de acción del Estado-nación y no hacen en lo sustantivo a los problemas de la integración.

A modo de resumen general, hemos elaborado los siguientes cuadros en los que se describen en forma sintética las características y la capacidad de influencia de los distintos agentes colectivos que intervienen en la integración regional conformando una red de organizaciones supranacionales rurales implementada como respuesta a la creación del Mercosur. En el primero de ellos se puede observar a los sectores sociales que representan, sus formas de funcionamiento, sus ámbitos privilegiados de acción y sus principales demandas.

En el Cuadro 2 se muestra en forma sintética y analítica el tipo de estrategia integracionista en el que se pueden enmarcar sus discursos y sus prácticas de los distintos grupos sociales y sus Organizaciones, la capacidad de iniciativa de cada uno de ellos, su forma de presión y su poder de incidencia en las negociaciones.

6. Reflexiones Finales

En función de los elementos expuestos y a modo de conclusión, proponemos las siguientes reflexiones relativas al proceso de construcción del Mercosur y a la acción de las organización agrarias.

Tomando como referencia a los actores agrarios de la región podemos observar que las distintas clases y fracciones sociales han tendido, en un relativo corto plazo, a organizarse y a amoldar sus estructuras para adaptarse al nuevo escenario regional. Como era de esperar, estas repuestas no fueron similares diferenciándose en función del poder estructural de los distintos actores involucrados. Aquellos que cuentan con más recursos estructurales lograron tener una mayor capacidad para dar repuesta al proceso desde su inicio organizándose de manera tal que les fue posible involucrarse eficazmente en las negociaciones, en ocasiones anticiparse a las decisiones estatales y poner así sus intereses a resguardo de posibles avatares de los acuerdos integracionistas. Por otra parte, encontramos a los sectores con menor poder y sobre todo a las organizaciones más débiles del espacio social agrario regional como las de los asalariados rurales de Uruguay y Argentina y las organizaciones campesinas de Paraguay. Ellas no pudieron articular satisfactoriamente sus demandas con los otros sectores subalternos a tiempo para poder estructurar sus reivindicaciones y establecer en el momento adecuado una estrategia de presión para participar de las negociaciones desde su inicio. Sin embargo, los actores subalternos en su conjunto han podido, en este contexto nuevo y adverso para su participación, establecer en los últimos años una articulación de sus intereses y comenzaron a presionar para ser tenidos en cuenta como interlocutores de los gobiernos en los temas que les competen.

CUADRO 1
Características de las Organizaciones Rurales Regionales del Mercosur

Organización	Espacio social	Funcionamiento	Ambito de Acción	Principales Demandas
<ul style="list-style-type: none"> Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur 	<ul style="list-style-type: none"> Estancieros y Hacendados 	<ul style="list-style-type: none"> Creada en 1991 Reuniones periódicas Sin problemas de Recursos para su funcionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Influencia sobre posiciones de los Gobiernos Nacionales Participación en el Foro Consultivo Reuniones periódicas acompañando las reuniones ministeriales 	<ul style="list-style-type: none"> Armonización de políticas macro-económicas Reglamentaciones Fito-sanitarias Acciones conjuntas para la liberalización del comercio internacional (Barreras arancelarias y no arancelarias) Bajos aranceles externos
<ul style="list-style-type: none"> Coordinaciones Sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos Empresarios rurales y productores vinculados a los CAIs 	<ul style="list-style-type: none"> Sobre la base de organizaciones pre-existentes a nivel latinoamericano Reuniones periódicas Acuerdos Industria agricultura Negociaciones entre empresas agroindustriales y organizaciones de productores 	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones sectoriales, declaraciones públicas, lobbys en las esferas técnicas de decisión Influencia de las empresas transnacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos por cadenas productivas que garanticen un desarrollo armónico del sector a nivel regional Política arancelaria diferenciada Protección contra los subsidios
<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de Pequeños y Medianos Productores del Mercosur 	<ul style="list-style-type: none"> Agricultores Familiares y Campesinos y Asalariados 	<ul style="list-style-type: none"> Creada en 1994 Funcionamiento regular Problemas de financiamiento para mantener una estructura estable 	<ul style="list-style-type: none"> Presión sobre las instancias del Mercosur con acciones coordinadas en los cuatro países Reuniones conjuntas con el Sub-grupo 8 	<ul style="list-style-type: none"> Armonización de las políticas agrícolas del Mecosur (sobre todo créditos, sistemas de comercialización) Crear políticas diferenciadas en la región para los A. Familiares Protección contra subsidios de los mercados internacionales
<ul style="list-style-type: none"> Encuentro de Trabajadores Rurales del Mercosur 	<ul style="list-style-type: none"> Asalariados, Semiproletarios y Campesinos 	<ul style="list-style-type: none"> No existe una instancia formal de coordinación mas que los encuentros de las Centrales de Trabajadores Encuentros esporádicos 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene acción autónoma, dependen del Movimiento Sindical donde tienen un rol subordinado y poca capacidad para colocar en la agenda sus problemáticas específicas 	<ul style="list-style-type: none"> Unificación de la legislación laboral Denuncias de las condiciones de extrema precariedad social de los trabajadores rurales Enfasis en mostrar que son el sector social más vulnerable de la región

CUADRO 2
Estrategias, Incidencia y Capacidad de Presión de los Grupos Sociales Agrarios en las Negociaciones del Mercosur.

Grupos Sociales	Estrategia Mercosur	Capacidad de Iniciativa	Forma de Presión	Incidencia en Negociación
Hacendados y Ganaderos	Aperturista	Alta	Centralizada	Alta
Empresarios y CAIs	Profundización / Aperturista	Alta	Centralizada-Coordinada	Media Alta
A. Familiares	Profundización	Alta	Coordinada	Baja
Asalariados	Profundización	Baja	Coordinada	Nula

Las circunstancias y posicionamientos de los actores que hemos descrito lleva a pensar en la conformación de una fuerte homología estructural establecida entre las posiciones frente a las políticas agrarias nacionales y las posiciones relativas a la integración. Sin embargo, esto no debe ser tomado de forma absoluta ya que las posiciones de los actores con respecto al Mercosur no se pueden considerar como "definitivas" dado que en sus agendas nacionales la integración no ocupa un lugar central. En general, sucede que las organizaciones utilizan la integración como elemento de refuerzo discursivo en sus luchas nacionales de intereses, para justificar el apoyo o la oposición a determinada medida gubernativa. A causa de ello, los actores sociales y grupos de interés nacionales vinculados al agro no han sido capaces en la mayoría de los casos de trascender las fronteras nacionales con sus demandas ya que visualizan al Mercosur como una proyección meramente lineal de sus problemas nacionales. Por ello que han carecido de imaginación para anticipar problemas y proponer herramientas nuevas para su resolución en el contexto de acción que impone el tratado. Este situación se ve agudizado entre los sectores subalternos los cuales, agobiados por los problemas de las reformas estructurales y la liberalización, no logran visualizar con nitidez las dificultades y los beneficios que a mediano plazo que la integración les puede producir.

Respecto de las interrogantes que el Mercosur planteaba sobre la Acción Colectiva, podemos realizar algunas afirmaciones a la luz de los acontecimientos que han ocurrido en estos años. En primer lugar, que los efectos que este produjo en las organizaciones nacionales al obligarlas a incorporarse a organizaciones supranacionales no generó, como en un principio se hipotetizó, su debilitamiento, sino que en alguna medida las ha fortalecido. Han logrado ampliar su capacidad de acción sin que se generaran mayores problemas con sus representados, pudiendo también compatibilizar adecuadamente su papel de "portadoras de los valores nacionales" con la pertenencia a estas nuevas organizaciones regionales. En segundo lugar, tampoco han tenido dificultades para adaptar su forma de representación, su discurso y su marco de referencia ideológico a su nueva acción supranacional. En conjunto, el Mercosur no ha generado interrupciones importantes en el entramado organizacional de las entidades rurales de la región, contribuyendo más bien indirectamente a su reproducción en un escenario adverso para la acción colectiva tanto a nivel nacional como regional.

Asimismo, la acción colectiva se ha visto restringida por la falta de instancias de interlocución Estatal y de las autoridades del Mercosur con los actores de la sociedad civil, lo que impide que se recreen estos actores y opera como desestimulador de sus impulsos

de acción, haciendo que únicamente aquellos actores que tienen amplios poderes o una capacidad organizativa estable y fuerte puedan sobreponerse a esta "intencionada" falta de interlocución a la que son sometidos. El déficit institucional ya señalado se transforma por esta razón en un elemento que potencializa la esfera negativa de los actuales procesos de negociación, quita "visualización" a las problemáticas de la integración y conlleva la imposición de una visión comercial del Mercosur. En este sentido, de no iniciarse a tiempo una profundización de la institucionalidad del Mercosur, se corre el riesgo de que a mediano plazo este se diluya en una gran zona de libre comercio como se plantea con el ALCA. Esta opción puede llevar a dilapidar irremediamente los esfuerzos de reestructuración realizados por muchos de los sectores de la sociedad rural de la región en estos diez años de integración con vistas a alcanzar algunos logros al final del camino. Si esto sucede, se pueden generar frustraciones que hipotequen definitivamente la legitimación de las iniciativas integracionistas que aún hoy cuentan con un apoyo popular importante por ser visualizadas como una salida para los problemas de América Latina que recoge el legado histórico del continente.

No hay que olvidar que parte central de esta lucha por la institucionalidad entre organizaciones corporativas y gobiernos no es motivada exclusivamente por intereses económicos inmediatos. Los conflictos por estos espacios de participación son más bien de orden simbólico e ideológico. En ellos está en juego la imposición de una visión de "la integración" para presentarla como universal y como única forma posible de llevar a cabo la integración.

La resolución final de esta puja entre estrategias de integración se da en un escenario que entrelaza el plano nacional del problema como espacio de lucha de fracciones con el del Mercosur como un espacio mayor de lucha y conflicto con el que se establece una relación de determinación mutua. En estos dos planos simultáneamente los Estados, las distintas fracciones de clase nacionales y las empresas transnacionales disputan a través de la negociación y del conflicto la determinación de los contenidos de los acuerdos del Mercosur. De esta amalgama de fuerzas surgen las distintas estrategias en juego y los escenarios posibles para la integración.

Como parte de este entramado regional de fuerzas la integración agrícola no debe interpretarse como una mera continuidad o sumatoria de las políticas nacionales. Si bien es cierto que las relaciones de poder de cada país determinan las posiciones en las negociaciones, estas están ponderadas por el peso que cada país tiene en el conjunto. Es justamente esta "ponderación" que crea una complejísima red de intereses y de fuerzas - adversas a ser analizada linealmente- lo que da lugar a múltiples intersticios

en los cuales es posible avanzar en la construcción de alternativas sectoriales de integración.

Por último, es necesario enfatizar que las energías, aprendizajes y nuevas modalidades de gestión que han incorporado muchas de las organizaciones rurales movilizadas por el Mercosur son de suma relevancia para la madurez de agentes sociales regionales capaces de construir una integración efectiva que entrelace las esferas política, comercial y social de manera tal que permita que los beneficios de la ampliación de fronteras redunde en mejorar la distribución de la riqueza y la calidad de vida de los ciudadanos la región.

Referencias bibliográficas

- Bruera, Silvana; Piñero, Diego; Riella, Alberto. "Los Empresarios en la Encrucijada". En: "Los Empresarios y la Integración regional", FESUR-EPPAL-CIESU, Montevideo, 1994.
- Bourdieu, Pierre. "¿Qué es lo que hace una clase social? Acerca de la existencia teórica y práctica de los grupos". En: "Revista Paraguaya de Sociología", Año 31, Nro. 89, Abril de 1994, pp. 7-23.
- Bonanno, Alessandro. "La Globalización del Sector Agrícola y Alimentario y las Teorías del Estado". En: "Revista Internacional de Sociología sobre Agricultura y Alimentos", Vol. 1, Venezuela, 1991.
- Buxedas, Martín. "Los Procesos de Integración Económica en América Latina en los Nuevos Escenarios de Política Agrícola y Comercial Mundial", CIESU, Serie Divulgaciones, Nro. 3, Montevideo, 1995.
- Cavalcanti, Josefa; Irmão, José. "Globalização, Integração Regional e seus Impactos sobre a Produção Familiar: Um Estudo sobre os Sistemas de Produção do Vale São Francisco", Ponencia presentada al Congreso de ALASRU, Chile, 1994.
- CEPAL-ILPES. "Reformas y Modernización del Estado", CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
- Chonchol, Jacques. "El Proceso de Integración y su impacto en la Sociedad Rural", Montevideo, mimeo, 1994.
- De Sierra, Gerónimo. "Variables blandas y variables duras en el análisis de los escenarios: el caso de los países chicos del Mercosur." Ponencia presentada en el Seminario "Mercosur e Integración: un Problema Societario", Montevideo, Marzo de 2000.
- GISA. "La Sociología Rural en el Cono Sur: Estado actual y perspectivas Ante la Integración Regional", Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, 1993.
- Friedland, William. "La Transnacionalización de la Producción Agrícola: Palincesto del Estado Transnacional". En: "Revista Internacional de Sociología sobre Agricultura y Alimentos", Volumen 1, Venezuela, 1991.
- Ianni, Octavio. "Teorías da Globalização", Civilizaçãõ Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.
- Lattuada, Mario. "Globalización y políticas de ajuste económicos en la Argentina. El Impacto en el sector Agropecuario y su red de representación de Interés". En: "Revista Políticas Agrícolas", V. 1, No. 1, 1995, pp. 21-56.
- Llambí, Luis. "Globalización y nueva ruralidad en América Latina". En: "Revista Latinoamericana de Sociología Rural", Nro. 2, Chile, 1994.
- Mc Michael, Philip. "Alimentos, el Estado y la Economía Mundial". En: "Revista Internacional de Sociología sobre Agricultura y Alimentos", Volumen 1, Venezuela, 1991.
- Midaglia, Carmen. "Las formas de Acción Colectiva en Uruguay", CIESU, Montevideo, 1992.
- Moyano, Eduardo. "Acción Colectiva y Cooperativismo en la Agricultura Europea", MAPA, Madrid, 1993. "Las organizaciones Profesionales Agrarias en la CEE", MAPA, Madrid, 1994.
- Panizza, Francisco. "Poder Estructural y Hegemonía: Estado y Ganaderos en la década del 60". En: "Revista de Ciencias Sociales", Nro. 3, FCU, Montevideo, 1988.
- Piñero, D. (compilador). "Globalización, Integración Regional y Consecuencias Sociales sobre la Agricultura", UNESCO-AUGM, Montevideo, 1996.
- Riella, Alberto. "La Internacionalización del Sistema Agro-Alimentario: una mirada desde un País Pequeño", Ponencia presentada en XVII Encuentro Nacional del PIPSA, Brasil, 1994.
- Riella, Alberto. "Algunos Antecedentes de la Integración Latinoamericana", CIESU, INF.51/91, Montevideo 1991.
- Schvartzter, Jorge. "Mercosur: un bloque exitoso con un socio demasiado grande." Ponencia presentada en el Seminario "Mercosur e Integración: un Problema Societario", Montevideo, Marzo de 2000.

Resumen:

En este artículo se propone analizar las respuestas que han tenido las organizaciones rurales frente al proceso de construcción del Mercosur. Para analizar la acción de estos actores sociales desde un punto de vista sociológico se parte del supuesto que el Mercosur ha abierto un escenario nuevo de luchas y conflictos en el que los actores regionales -creados a partir de alianzas entre las organizaciones ya existentes en los ámbitos nacionales- comienzan a disputarse la determinación de las políticas, normas y regulaciones que están dando forma a las nuevas reglas del juego en la región. El enfoque del que se parte considera que los acuerdos y formas institucionales que se han creado en el Mercosur, y los que se crearán, constituyen la objetivación de ciertas relaciones de fuerza determinadas por las acciones colectivas mediante un con-

tinuo proceso de negociación y conflicto. A efectos de analizar la emergencia de estas nuevas formas de acción colectiva se lleva a cabo un estudio de las distintas respuestas que los actores sociales regionales han tenido en este nuevo escenario mercosuriano. Para ello se realiza una descripción de estas nuevas organizaciones regionales, de sus bases sociales y de los intereses que representan y se analizan sus reclamos, acciones y posicionamientos frente a los avatares del proceso integrador. A modo de conclusión se procura establecer un modelo para comprender las lógicas que subyacen a la acción de estos actores y al modo en que estas se vinculan con las dos estrategias integracionistas en pugna actualmente en el Mercosur.

DESCRIPTORES: Integración/Mercosur/Organizaciones/Rurales.

Estrategias, experiencias y aprendizajes

Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur

Daniel Rótulo *

Introducción **

El proceso de integración regional del Mercosur se ha constituido en un moderno y dinámico esquema asociativo que a casi ocho años de iniciado –el 26 de marzo de 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción– ha adquirido una personería ya reconocida en el plano internacional tanto del punto de vista jurídico, político, como económico y social. A pesar de su creciente dinamismo, el bloque de Estados integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como todo esquema asociativo e integrativo ha debido enfrentar y superar dificultades, tensiones, conflictos y crisis que muchas veces parecieron amenazar su propia sobrevivencia.

En su frente interno de negociaciones el Mercosur se desarrolló durante todos estos años con una institucionalidad que es débil para los más críticos e insuficiente o imperfecta para los más optimistas. Sus órganos han debido mejorar su funcionamiento y sobre la base de la negociación –muchas veces bajo posiciones duras y enfrentadas de las partes– ha conseguido no obstante sortear los escollos y obstáculos que se le presentaron. En el frente de relaciones externas el Mercosur ha abierto un amplio abanico de negociaciones con distintos actores y bloques del sistema internacional. La firma de un acuerdo-marco con la Unión Europea y la posibilidad de formación de una Zona de Libre Comercio a nivel interamericano, programada en principio para el año 2005, constituyen dos de los más grandes desafíos de este bloque asociativo de Estados.

La desvalorización de la moneda brasileña con su secuela de amenazas a la estabilidad cambiaria intra-bloque y todos los efectos que ella genera a nivel del comercio intra-regional, ha sido leída por muchos como el preanuncio o el momento final de la crónica de una muerte anunciada para el Mercosur. Sin embargo, el proceso parece a esta altura irreversible. Una red cada vez más intrincada de relaciones organizacionales entre burocracias públicas de los cuatro Estados, vínculos cada vez más fuertes en el plano económico y comercial, una creciente interacción en el plano societal y la acción de un empresariado que, aunque con dudas y muchas veces con resquemores finalmente ha apostado al proceso, parecen anunciar que lejos de terminarse el Mercosur va a seguir avanzando.

En el corazón del Mercosur y dependiendo en muy buena medida de su futuro el Uruguay –uno de sus dos socios pequeños– invirtió en una consistente política exterior de integración regional. Desde la fecha de la restauración democrática (1985) y muy particularmente en estos dos últimos gobiernos –el de consolidación democrática del Dr. Luis A Lacalle (1990-94) y el segundo del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-1999), aunque con matices y énfasis temáticos distintos, el eje de la política internacional de Uruguay y su inserción competitiva en el mundo han sido formulados e implementados teniendo al Mercosur como su epicentro fundamental.

Ya no está más en duda si Uruguay ha de permanecer o no en el Mercosur, que hoy es un hecho asumido por todos los partidos de su sistema político

* Profesor Adjunto del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la FCS-UDELAR. E-mail: drotulo@adinet.com.uy

** El presente Documento de Trabajo fue organizado en base a un Informe de investigación anterior. Dicho informe fue realizado en el contexto de un proyecto de investigación sobre Socios pequeños en la Integración coordinado por el profesor Gerónimo de Sierra (Departamento de Sociología-FCS). El trabajo original ha sido enriquecido con aportes de investigación posteriores para su actual publicación.

(Colorado, Blanco, Frente Amplio y Nuevo Espacio). Los dilemas actuales para un país pequeño como Uruguay asociado a dos Estados tan poderosos como Argentina y Brasil son en relación a cómo continuar consiguiendo grados de éxitos razonables en sus estrategias de negociación internacional. Estas respuestas dependen de otras preguntas: ¿Cuáles son las estrategias de negociación que Uruguay ha utilizado en el Mercosur? ¿Cómo ha influido la pequeñez del país en su poder de negociación? ¿Qué rol ha jugado la política doméstica del país en esas estrategias? A continuación se presentan algunas claves de interpretación para la respuesta a estas preguntas.

1) En la primera sección se plantea un marco analítico idóneo para el análisis de las estrategias de Uruguay como socio pequeño del Mercosur, destacando que la "pequeñez" puede ser en algunos casos una "ventaja" y no sólo una "limitación".

Como parte de esta sección se incluye el tópico de las relaciones entre política doméstica, internacional y poder de negociación de Uruguay.

2) En la segunda sección se analizan dimensiones relevantes incidentes en la capacidad de negociación de Uruguay en el Mercosur: 2.1.) la influencia de los marcos de decisiones del Mercosur; 2.2.) la capacidad de Uruguay de estructurar consensos socio-políticos domésticos y alianzas internacionales; 2.3) el impacto de la producción de un discurso adecuado y legitimador de su acción internacional.

3) En la tercera sección se analiza un caso de negociaciones internacionales con Brasil por productos del sector de la vestimenta y textiles en que Uruguay desarrolló un uso "eficiente" de los elementos mencionados en el ítem anterior.

4) Por último se realizan comentarios sobre aprendizajes y desafíos para la capacidad de negociación de Uruguay en el Mercosur.

1. Marco de análisis: la singularidad uruguaya y los rasgos de una pequeñez ventajosa

Para muchos analistas –sociólogos, cientistas políticos y especialistas de relaciones internacionales– la pequeñez de los países genera un impacto restrictivo sobre su poder de negociación externo. Tomando como base de sus análisis ciertas variables "duras", de tipo **estructural** como **tamaño, población, y territorio** un conjunto de analistas partieron de la premisa –principalmente a partir de las décadas de los años 50 y 60– de que Uruguay por su pequeño tamaño territorial, (180.000kms²), poca cantidad de población (3.200.000 habitantes), etc. tenía un muy bajo poder de negociación en el plano externo. Inspirados en perspectivas de análisis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) muy en voga por aquellos tiempos, estos autores tenían una visión de tipo

estructuralista que priorizaba y subrayaba los impactos negativos, limitantes, **restrictivos** de estas variables sobre los márgenes de negociación y manobra del país en el proceso de inserción político-económico a nivel externo (cf. Real de Azúa: 1977). Así, por ejemplo, entre las variables restrictivas del poder de negociación Real de Azúa –destacado representante de esta corriente– subrayaba la incidencia de variables económicas como: tamaño del mercado, escasez, concentración y poca diversificación y especialización de los recursos productivos, vulnerabilidad al comercio exterior, importancia de los problemas de balanza de pagos, escasa industrialización, etc. Y también con un efecto restrictivo Real de Azúa identificaba la incidencia de variables de naturaleza política como: bajo nivel de autonomía disponible para la preservación de decisiones soberanas y para la aplicación más favorable de recursos; mayores costos que surgen de la existencia del aparato del Estado (incluyendo aparato de defensa); bajas posibilidades de diversificación social y cultural; sangría emigratoria; condiciones de movilización. En esta perspectiva predominaba una visión restrictiva de las posibilidades uruguayas para el desarrollo nacional.

Aunque partiendo de algunas premisas utilizadas por Real de Azúa, pero buscando superar la camisa de fuerza del estructuralismo, De Sierra (1992), ha mostrado recientemente un interés por neutralizar el impacto restrictivo sobre la autonomía nacional de las variables "sistémicas". Este autor ha analizado también la relación entre sistema internacional y proceso de desarrollo de los pequeños países y la limitación que la incidencia del primero genera sobre los márgenes de subordinación/ autonomía de los segundos. Para ello De Sierra realiza un análisis más detenido sobre otras variables "blandas" como las diferentes capacidades de negociación y "**habilidad para maniobrar en el contexto externo**" de los Estados pequeños como Uruguay. De Sierra se detiene también sobre la incidencia de la "política doméstica" (sistema político y de partidos, rol y densidad histórica del estado, régimen político, cultura política, tradiciones democráticas, papel de las fuerzas armadas, etc.), destacando la importancia de las "**actitudes y conductas de los actores sociopolíticos**" en relación a las condiciones estructurales (De Sierra, 1994, 1995).

Desde una perspectiva de análisis diferente a la anterior, distintos analistas de relaciones internacionales han producido trabajos con otra línea de argumentación. Entre ellos se destacan Hirschman y especialmente Katzenstein (Almond, 1986). Desde esta perspectiva los autores argumentan a favor de las "ventajas" o "posibilidades" de la pequeñez para negociar una inserción externa "exitosa" en el contexto internacional. Estudios de casos paradigmáticos como los de Austria y Suiza, –países pequeños y de econo-

mía muy abierta al mundo- han mostrado el esfuerzo de compensación realizado en estos casos a nivel "doméstico" para diseñar estrategias de inserción externa exitosas en que se destacan la formación de pactos y acuerdos corporativos. En estos pactos juegan un rol relevante el tipo de los Estados como actores estratégicos y su interacción con otros actores sociales (Katzenstein, 1985). En esta misma línea de argumentación el caso uruguayo ha sido explicado por autores como Aguiar que destacan la relevancia de las variables políticas domésticas y su incidencia relevante en la estrategia de inserción internacional exitosa del país en el marco de una economía abierta (Aguiar, 1992). Aguiar destaca la contribución determinante en esa estrategia del rol de los actores y comportamientos políticos, teniendo en cuenta el tipo de relacionamiento entre Estado y sociedad y entre sistema político y Estado, en especial el sistema de partidos, subrayando que **"si la escala del país puede ser eventualmente un límite en términos de su capacidad de acceder a recursos valiosos o de retener los propios, también puede ser una oportunidad en la medida en que le hace más susceptible de ser sensible a proyectos"** (Aguiar, 1992:30).

El caso uruguayo, muestra de acuerdo con esta óptica una singularidad muy especial en relación a sus estrategias de desarrollo y capacidad de negociación externa. Si bien el tamaño pequeño puede actuar como un factor restrictivo del desarrollo nacional, por otro lado, las propias singularidades y características de la política doméstica dieron en el caso uruguayo una configuración histórica muy peculiar durante todo el siglo XX que lo coloca en una buena perspectiva para el siglo XXI. Estos factores domésticos, de naturaleza sociopolítica y cultural son: características de su Estado, un Estado benefactor desarrollado desde inicios de siglo impulsado por el batllismo; un sistema político y de partidos estable con alto grado de representatividad de la población; un régimen democrático liberal y de participación política y social pluralista, instaurado y desarrollado a través de buena parte del siglo XX. Estas mismas características son las que lo singularizan diferenciando claramente a Uruguay de otros casos de países pequeños dentro de la propia América Latina y de otras regiones del mundo.

1.1. La dimensión política y el poder de negociación internacional de Uruguay

La globalización y la integración regional han generado procesos de creciente internacionalización de las agendas de política pública doméstica. A fines del siglo XX los límites entre los actos de la política exterior y los procesos de política doméstica se han vuelto cada vez más interdependientes y su interacción resulta cada vez más compleja (Lavagna, 1995; Russell,

1990). Los procesos de apertura económica externa y la naturaleza económico-comercial de la agenda de negociación ha disminuído la separación entre la esfera pública "doméstica" y la esfera "internacional", generando una creciente zona de influencias recíprocas y complementaciones en que los límites que diferenciaban aquellas esferas resultan cada vez más difusos (Almond, 1986; Putnam, 1988). En el caso de Uruguay este proceso se ha tornado claramente visible en las negociaciones internacionales que el país ha debido implementar en los últimos años. Muy particularmente el caso uruguayo obliga a enfatizar la conjunción de factores estratégicos en su poder de negociación de naturaleza distinta: los estructurales y los "situacionales". La intervención de estos últimos otorga una naturaleza esencialmente contingente a los resultados de negociación, introduciendo elementos que tornan los procesos más complejos y de resultados inciertos. Los resultados pasan a depender entonces de contextos y situaciones específicas en que participan un conjunto de actores muy amplio, que configuran escenarios de interacción transnacionales en que se producen articulaciones de intereses y alianzas internas e internacionales. La dimensión propiamente política de los procesos de negociación se torna central en el análisis. En el caso de Uruguay la comprensión de estos procesos resulta fundamental para entender como el país ha instrumentado sus estrategias de gestión internacional.

Uruguay ha desarrollado en los últimos años comportamientos en que muchas veces ha conseguido aumentar su capacidad de negociación con los socios más poderosos (Brasil/Argentina) del Mercosur. Esto ha sido facilitado por una alta asimetría de intensidad del interés que cada uno de los actores tiene en el tema que origina los conflictos. En los casos en que Uruguay ha podido obtener los mejores resultados la atención del poderoso ha sido menor a la de Uruguay, que ha sido transformado en una mayor fuente de poder (Hirschmann). Y ha vinculado estratégicamente esas negociaciones con temas en los que los "poderosos" tenían mayor interés. En estas situaciones el beneficio del resultado de negociación ha pasado a depender en mayor grado de la "habilidad" de generar estrategias de negociación inteligentes, la formación de fuertes consensos socio-políticos a nivel interno (la coherencia del frente de negociación), la generación de alternativas de negociación, y vinculación de temas de la agenda.

Las negociaciones se han tornado más inciertas e imprevisibles dependiendo entonces de:

a) El contexto internacional y los marcos institucionales y estructura de la toma de decisiones en particular las del Mercosur. Esta tendencia se vio reforzada por el hecho de que las negociaciones en un contexto de integración generan un efecto de creciente interdependencia entre las organizaciones que

de todos los Estados que participan del proceso, debido a la creciente densidad del tejido institucional en que se procesan.

b) El contexto doméstico uruguayo y la habilidad de las élites nacionales de generar amplios consensos socio-políticos ampliando el margen de negociación en el frente externo.

c) Por último debe destacarse la legitimidad de la acción externa, fundamentada en la producción de un discurso que la sustente. En Uruguay el énfasis ha sido tradicionalmente puesto en ciertos principios rectores de su política exterior basados en su "identidad cultural"; que le dieron "prestigio" en el contexto internacional como por ejemplo: el respeto al Derecho Internacional, principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, etc. Estos ejes del discurso fueron reforzados por una tradición de régimen político democrático representativo que le brindó una imagen de estabilidad y credibilidad al accionar externo del Estado.

En esta perspectiva el poder de negociación externo de Uruguay ha dependido mucho más de factores coyunturales y del uso efectivo del poder que de atributos de poder estáticos. El valor de los atributos ha sido clásicamente desarrollado por la escuela "realista" de la política internacional (cf. Morgenthau: 1986; Aron: 1962) para la cual los Estados debían acumular recursos y factores de poder como población, demografía, recursos militares, etc. La crítica de Baldwin (1979) al poder-atributo abrió la posibilidad de pensarlo en términos de procesos y relaciones e interacciones de negociación entre los Estados permitiendo entender mejor la dinámica y el proceso, más que la estática y la estructura, cambiando el poder de sensibilidad y vulnerabilidad entre los actores según la naturaleza de su propia interacción variando por temas de la agenda (cf. Keohane y Nye: 1977; Lewicki: 1994). En el caso de Uruguay distintos trabajos han incorporado esta perspectiva de análisis para explicar su comportamiento externo a su ingreso al Mercosur y en negociaciones de listas de excepciones a la Unión Aduanera (Bizzozero y Luján: 1991; Bizzozero: 1992; Rótulo:1995).

2. Dimensiones y variables que influyen el poder de negociación de Uruguay en el Mercosur.

En los últimos años Uruguay se ha valido de la influencia de distintos elementos estratégicos en las negociaciones internacionales que ha desarrollado especialmente en el ámbito del Mercosur. Estos elementos han sido utilizados por los negociadores del Estado uruguayo para obtener resultados positivos en las negociaciones. Los más relevantes e influyentes de esos elementos son: el marco institucional de de-

cisiones del Mercosur; la capacidad de gerenciar consensos con actores políticos y societales a nivel doméstico y externos; la credibilidad y legitimidad de la acción internacional.

2.1. La influencia del marco institucional de decisiones del Mercosur sobre las estrategias de Uruguay: el caso de la Comisión de Comercio. *

El Mercosur al igual que otros contextos de integración regional como el de la Unión Europea actúa como un factor que moldea los estilos de negociación e influyendo en la configuración de contextos de negociación caracterizados por:

A) El desarrollo de grados crecientes de interdependencias recíprocas entre los Estados partes del proceso y los actores organizacionales. Estas relaciones se materializan en una concatenación sucesiva de acuerdos sobre un conjunto cada vez más amplio de asuntos. B) La participación de toda la función pública, ya no limitada a los tradicionales funcionarios diplomáticos sino incluyendo otras burocracias como Ministerios de Economía, Bancos Centrales, de Transportes, Agricultura, entre otros. C) El desarrollo de ámbitos institucionales de negociación más variados y poliformes, incluyendo tanto los clásicos y tradicionales como otros informales, comisiones ad hoc, reuniones bilaterales inter-ministeriales, etc. (Zapico Goñi, 1993). D) La existencia de altos grados de incertidumbre, originados por una dinámica propia que en buena parte está dirigida a formular acuerdos que permitan estructurar el futuro de forma mínimamente previsible ya que el presente aparece "desestructurado" por la complejidad temática, la interconexión de negociaciones, los plazos, y las prioridades diferenciales de intereses de las partes (cf. Zapico Goñi, 1993).

En este contexto internacional el Mercosur presenta una estructura de toma de decisiones que fue definida en el Protocolo de Ouro Preto en cuyo artículo 37 se establece que: "**las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes**". La aplicación del consenso es de aplicación general dada la forma de redacción de la norma, que la hace aplicable a todos los órganos con capacidad decisoria como también a los que no tienen dicha potestad. La norma incluye tanto los órganos principales como los auxiliares y se aplica a las decisiones de los siguientes: **Consejo Mercado Común; Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio; Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico y Social y los Comités Técnicos creados por la Comisión de Comercio** (Pérez Otermin, 1995). La única excepción a la regla -dadas sus características institucionales- es la Secretaría Administrativa del Merco-

* El relevamiento y análisis de datos de la Comisión de Comercio fue realizado por la Licenciada María José Brunetto, integrante del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la UM, Fac. de Cs. Sociales.

sur que es dirigida por un Director, lo que hace imposible la aplicación de la regla del consenso (cf. Pérez Otermin, 1995).

Este sistema genera la posibilidad de que cada uno de los Estados inclusive los más débiles puedan ejercer una capacidad de veto y bloqueo sobre temas y decisiones en los que sus posiciones sean conflictivas con las de los Estados "fuertes". En general los órganos del Mercosur han mostrado una alta capacidad de adaptación y flexibilidad permitiendo que el proceso de integración se haya ido consolidando en poco tiempo. A vía de ejemplo el Mercosur mostró una alta dosis de aumento de la conflictividad comercial entre los Estados, principalmente a partir de su constitución como Unión Aduanera "imperfecta" desde enero de 1995. El marco institucional para tratar los conflictos comerciales es la Comisión de Comercio que fue creada como órgano institucional encargado de gestionar y resolver los conflictos comerciales entre los Estados. Algunos datos sobre las actuaciones de la Comisión en los primeros dos años de su actuación muestran que alcanzó un alto grado de capacidad de gestión de conflictos.

En los dos primeros años de actuación la Comisión de Comercio procesó un total de 228 casos de **consultas** sobre temas comerciales. Las consultas son solicitudes de resolución técnica de conflictos comerciales presentados por y entre los Estados partes (Cuadro 1). De ese total el Estado que más demandó respuestas a los demás Estados por su presunta violación de la política comercial común fue Argentina: 63%, seguido de Brasil con 17%, en tercer lugar Uruguay 11% y por último Paraguay, con 9% de las consultas planteadas ante la Comisión (Cuadro 2 y Gráfico 1).

Si las consultas son analizadas por el Estado destinatario -Estado al que fueron presentadas por la presunta violación de los principios de la política comercial común- se puede concluir que Brasil es el Estado a quien se destinó el porcentaje mayor, 53% de las consultas planteadas por el resto de Estados del Mercosur; seguido de Argentina el segundo con 21%; de Uruguay en tercer lugar con 18% y por último Paraguay con 8% (Cuadros 3, 4 y Gráfico 2).

Dada su alta relación de dependencia del comercio exterior con Argentina y Brasil, los datos confirman que con estos dos países Uruguay mantuvo un alto grado de conflictividad comercial. En efecto, el Estado uruguayo destinó sus consultas comerciales casi por partes iguales a estos dos Estados: 50% a Argentina y 46% a Brasil, en los años 1995 y 1996, correspondiendo a Paraguay como destino, sólo un 4% de las mismas (Gráfico 3).

Uruguay como socio pequeño debió desarrollar un activismo diplomático muy intenso acompañado de negociaciones en muchos casos extremadamente duras y complejas por haber sido desarrolladas principal-

mente con los dos socios mayores y más poderosos del Mercosur: Argentina y Brasil. Esta realidad llevó a Uruguay a desarrollar una política de negociaciones muy activa en que la Comisión de Comercio se transformó en el marco institucional multilateral en que el país planteó sus demandas para ser resueltas.

La política de negociaciones de Uruguay tuvo el objetivo de legitimar la actuación de la Comisión de Comercio y además forma parte de una estrategia global de los gobiernos uruguayos de fortalecer el ámbito institucional del Mercosur como forma de multilateralizar las relaciones interestatales. Esta estrategia de fortalecimiento institucional y multilateralización de las negociaciones es más favorable para el poder de negociación de los Estados pequeños como Uruguay, ya que en el plano bilateral su poder de negociación se ve fuertemente limitado por la asimetría de recursos de que dispone si comparada con los recursos de Argentina o Brasil.

2.2. *La influencia del poder de articulación de consensos socio-políticos domésticos e internacionales y los ambientes de negociaciones sobre las estrategias de Uruguay*

Los procesos de integración regional acentúan la formación de lazos y relaciones de interdependencia entre los actores de un subsistema político a través de la generación de vínculos y patrones de interacción de agendas temáticas concatenadas, y relacionadas entre sí, inclusive sobre asuntos y tópicos de distinta naturaleza. El desarrollo de estos vínculos permite la potenciación del poder de negociación de los "pequeños" según los temas y agendas y las vinculaciones temáticas que se generen (Keohane y Nye, 1977).

Esto se debe fundamentalmente a que el **contexto/ambiente organizacional** de negociación tiende a generar mayores incentivos para la cooperación entre las partes, ya que las negociaciones se tornan frecuentes, de largo plazo y las relaciones entre los actores también se hacen más duraderas. En este marco la formulación de estrategias de negociación eficaces está fuertemente determinada por los contenidos de las "alternativas" generadas. Y esas alternativas-soluciones de negociación deben contemplar el interés de todas las partes en juego (cf. Raiffa, 1982).

A su vez estos escenarios potencian la aparición de distintos factores y elementos que influyen los procesos y el poder de negociación de las partes. Entre ellos debe destacarse algunos especialmente aplicables al caso de Uruguay como país pequeño:

A) La adopción de estrategias y tácticas "duras" de tipo ganar-perder, -muy especialmente en caso de actores débiles como Uruguay-, sólo pueden ser usadas en cuanto sean adecuadamente implementables. Así por ejemplo, la "amenaza" al incumplidor, cuan-

do éste tiene mayor poder (ejemplo Brasil, Argentina) debe ser **creíble y ejecutable**; así como el daño a ser producido al incumplidor en caso de este no realizar los actos esperados deberá ser **viable, posible** (Hopmann, 1990).

B) Las estrategias políticas de negociación formuladas serán influidas por la capacidad de generar amplios niveles de consenso doméstico, con participación de los actores sociopolíticos, principalmente en su fase de implementación (y máxime cuando se usan tácticas de estilo "duro", amenazas a la otra parte, bloqueos, etc.). Recientes estudios experimentales muestran que las partes "débiles" en contextos de negociación asimétricos que les son desfavorables del punto de vista de las relaciones de poder, no actúan necesariamente adoptando comportamientos "sumisos", sino que adoptan estrategias que tienden a incrementar su poder y disminuir la extensión y profundidad de la asimetría inicial (cf. Rubin & Zartmann, 1995).

C) En el plano internacional, el éxito de la implementación de estas tácticas se verá influenciado por el grado de apoyaturas (alianzas coyunturales o estratégicas) que las propuestas y soluciones de negociación obtengan con los otros actores del subsistema de integración.

2.3. *El valor estratégico de la credibilidad de Uruguay en el contexto internacional.*

Tradicionalmente Uruguay ha definido como uno de los principios de su acción externa que lo caracterizan en la comunidad internacional el de la defensa de ciertos principios como el respeto y cumplimiento de los principios generales del Derecho Internacional incluyendo la norma del cumplimiento a los Tratados Internacionales. Ante la falta de otros recursos de poder Uruguay ha acudido a la defensa del legalismo internacional y se ha prevalecido del respeto a los principios jurídicos como instrumento eficaz para legitimar sus posicionamientos en el contexto externo. La posición jurídicista ha incluido tanto el cumplimiento de los tratados internacionales como la exigencia de reciprocidad en el trato, en el sentido de que se cumplan dichos tratados por parte de los demás Estados del sistema. La reivindicación en el plano externo a través del discurso del cumplimiento del Derecho Internacional ha sido legitimada por una trayectoria histórica de desarrollo institucional republicano y estabilidad democrática que dieron contenido y singularidad a la propia identidad nacional en el contexto internacional.

Como nación "pequeña", la defensa del respeto por las normas del Derecho, se transformó en el caso uruguayo en una política de prestigio del régimen del sistema democrático-representativo de gobierno

instaurado en el plano doméstico. Esta institucionalidad basada en el Estado de Derecho gozó de una gran estabilidad durante buena parte del siglo XX. El discurso uruguayo conquistó un alto potencial de legitimación de demandas que el Estado ha planteado en el plano externo. Gobiernos de los distintos partidos políticos tradicionales uruguayos -Colorado y Blanco- asumieron este discurso como eje directriz constituyente de un verdadero "ethos democrático" o "moral de la dignidad" -componente de la "identidad nacional" y de las singularidades políticas uruguayas en el contexto regional latinoamericano. Esta singularidad adquiere mayor destaque si se tiene en cuenta que el contexto político latinoamericano estuvo caracterizado en su devenir histórico por la irrupción frecuente de gobiernos de cuño militarista y autoritario de distinto signo.

La construcción de un discurso ético sustentado en una cultura de tradición democrática ha sido percibido por las élites formuladoras de la política exterior de Uruguay como un recurso posible y eficaz para la potenciación de un poder de negociación que no se posee en el plano de los recursos materiales ni de escala. El ex-Canciller Iglesias -en ocasión del ejercicio de su gestión como Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de la transición democrática del Presidente Sanguinetti (1985-1990) - expresaba estos conceptos en las siguientes palabras: "**Tenemos que hacer una política basada en los principios de la dignidad. El Uruguay no es fuerte por su geografía, ni por su poder económico, simplemente lo es por su poder moral.**" ⁽¹⁾

3. **Prácticas y experiencias de negociación internacional de Uruguay en el Mercosur: análisis de un caso de negociaciones con Brasil.**

Como socio pequeño del Mercosur, Uruguay tuvo que desarrollar un aprendizaje de negociación a través de sus experiencias concretas en la gestión de la integración. Esas experiencias cubren una gama muy variada de casos, uso de estilos diferentes, situaciones de mayor grado de cooperación con las otras partes o de mayor grado de conflicto. En el desarrollo de esas prácticas los aparatos tecno-burocráticos, diplomáticos y políticos han ido abriendo espacios e instancias crecientes de participación para otros actores de la sociedad uruguaya, entre los que se destacan el empresariado y los sindicatos. Desde el inicio del Mercosur en 1991 y en particular en los últimos años de la década del 90 los distintos participantes en estas negociaciones han desarrollado prácticas de negociación internacional particulares, a través de su participación en un conjunto de casos y situaciones a veces extremadamente complejas. Una de las experiencias

(1) Algunos analistas han realizado críticas a este discurso (Pérez & Bizzozzero:1987).

más interesantes para el Uruguay como socio pequeño se desarrolló entre mayo y junio de 1996 cuando se generó un fuerte conflicto con Brasil motivado por la decisión de este Estado de implantar medidas restrictivas al comercio bilateral. El caso interesa porque en la estrategia de negociación implementada por Uruguay pueden identificarse algunos de los elementos y dimensiones descriptos en la sección anterior.

El conflicto se originó cuando el 6 de mayo de 1996 el gobierno de Brasil anunció la implementación de medidas de política comercial que contenían restricciones al comercio internacional de tipo no arancelario.

Las medidas consistían en la aprobación de una serie de nuevos requisitos para la importación de productos como la reducción de la vigencia de las autorizaciones para importación provenientes de cualquier Estado del mundo, abarcando unos 500 ítems arancelarios. La medida incluía productos provenientes del Mercosur. Además el gobierno de Brasil decidió reducir los plazos para créditos y financiamiento de importaciones de esos ítems de 180 a 30 días. ⁽²⁾

Representantes del gobierno brasileño justificaron la adopción de las medidas en función de motivos de ajuste de su política comercial. Sin embargo las medidas también perjudicaban a aquellos importadores brasileños que obtenían ventajas competitivas mediante el acceso al crédito más barato de sus proveedores.

El impacto de las medidas para Uruguay se hizo notoriamente sensible por el daño económico real que generó a la exportación en los sectores de la vestimenta y textiles.

La importancia del daño llevó a que en Uruguay se vieran involucrados en el proceso de formulación de la estrategia de negociación el propio Presidente de la República Dr. Julio María Sanguinetti y el Canciller Alvaro Ramos. Ambos se constituyeron en los formuladores del *núcleo duro* del proceso de decisiones. La estrategia uruguaya incluyó la realización por parte del Presidente Sanguinetti de gestiones directas con su par el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso.

El estilo uruguayo se caracterizó en esta ocasión por la consistencia y dureza con la cual fue encarada la negociación desde el inicio. El Canciller Ramos anunció el 8 de mayo de 1996 que **“Uruguay no va a validar ningún otro tipo de negociación internacional en el Mercosur.”** ⁽³⁾ La implementación de la estrategia comprendió las siguientes tácticas y movimientos. En primer lugar el gobierno de Uruguay presentó una queja bilateral ante Brasil para lo cual fue instruida debidamente la Embajada ante el Estado vecino. Fue convocado el Embajador brasileño ante

ALADI por parte de las Direcciones de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y de Asuntos de Integración y Mercosur de la Cancillería a quien se le entregó una nota dirigida al Ministerio de Industria y Comercio de Brasil. Inmediatamente fue planteada por el gobierno uruguayo la discusión de la exención de la aplicación de las medidas para Uruguay en el propio ámbito institucional del Mercosur buscando ampliar la capacidad de negociación mediante la multilateralización en el tratamiento del conflicto.

La adopción de este estilo por parte de Uruguay fue incentivada por la gestión de un conflicto de características muy similares que había ocurrido en el año 1995 y que a nivel de los tomadores de decisiones uruguayos se había dado por finalizado.

La materialidad táctica de la estrategia uruguaya se expresó fundamentalmente en la amenaza de suspensión de las negociaciones del bloque Mercosur con terceros Estados. Esta suspensión amenazaba directamente las negociaciones que Mercosur estaba llevando a cabo con Chile para su ingreso al bloque y también las iniciadas con Bolivia y Venezuela. De esta forma Uruguay colocó la discusión de un conflicto típicamente intra-Mercosur en el contexto de la agenda de “relaciones externas” del bloque, agravando la incidencia del mismo y amenazando con su proyección al ámbito extrabloque lo que ponía en juego **“el prestigio y credibilidad del Mercosur”**. En las expresiones del propio Canciller Ramos, el accionar uruguayo se justificaba ya que **“¿cómo podemos estar creando condiciones de negociación con otros países de la región si internamente estamos teniendo estas dificultades que deslucen los logros del Mercosur en materia comercial y sobre todo, quitan credibilidad al proceso?”** ⁽⁴⁾

El estilo duro que Uruguay adoptó en la negociación incluía el uso de una clara amenaza a la proyección externa del bloque lo cual incidía especialmente en generar dos tipos de efectos distintos. Sobre los intereses brasileños y argentinos –que eran fuertes– en cerrar el acuerdo de ingreso de Chile a Mercosur y sobre la imagen de Mercosur, por el efecto negativo que tendría tanto a nivel regional como extrarregional la no firma de aquel acuerdo por desentendimientos internos dentro de Mercosur.

3.1. El marco institucional de decisiones y el poder de bloqueo de Uruguay

Del punto de vista del proceso de toma de decisiones en el ámbito interno del Mercosur, Uruguay encontró respaldo a su estrategia de bloqueo de negociaciones de Mercosur con terceros Estados amenazando con hacer uso de su derecho a oponerse a una

(2) “Brasil mantiene restricciones sobre textiles pese a las protestas de sus socios regionales”, *Búsqueda*, 16/05/96, pag. 24; “Se acabó el romance regional”, *Brecha*, 10/05/96, pag. 10.

(3) “Uruguay trabó las negociaciones para ampliar Mercosur”, en *El País*, 8/05/96, pag. 10.

(4) cf. op. cit.: *El País*, 8/05/96, pag. 10.

decisión relevante para Mercosur: la firma de un acuerdo comercial con Chile. Este derecho está consagrado en el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto que estipula que las decisiones de los órganos del Mercosur **“serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”**

El impacto del planteo uruguayo generó un rápido posicionamiento de los otros socios del Mercosur: Paraguay primero y luego Argentina adhirieron a la queja presentada por Uruguay mediante la presentación de planteos ante Brasil con los mismos contenidos. ⁽⁵⁾

Otro elemento hábilmente empleado en la estrategia uruguaya fue la **“vinculación de temas”** de la agenda interna con temas de la agenda externa de Mercosur. Esto ayudó a Uruguay a aumentar considerablemente su poder de negociación, ya que el interés de los socios mayores Brasil y Argentina por el ingreso de Chile a Mercosur era muy fuerte. En el caso de Argentina, este interés estaba motivado por razones políticas y económicas en el ámbito bilateral, entre las que se destacaban el creciente desarrollo de inversiones chilenas en Argentina y el interés de este país por avanzar en el campo de la integración física, entre otros (Rótulo, 1996). Ya en el caso de Brasil el interés por la incorporación de Chile obedecía a la consecución de dos objetivos. Primero, potenciar su interés estratégico de generar a partir de Mercosur “círculos concéntricos” de expansión que le asegurasen negociar con mayor poder su inserción externa en el plano hemisférico, especialmente para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en proceso de negociación. Segundo, la ampliación de relaciones comerciales y de mercados que se veía potenciada por la asociación con un Estado como Chile que cuenta con salida al Pacífico, objetivo éste también compartido por Argentina y sin duda por Uruguay (cf. Rótulo, 1996).

La sensibilidad del tratamiento del caso de Chile en la agenda externa de Mercosur se veía aumentada por otro efecto de la medida: la amenaza potencial de la proyección de una imagen que hubiera resultado dañosa para el Mercosur sobre su credibilidad en el campo internacional por la postergación de la firma del acuerdo con Chile que estaba prevista para el 25 de junio del año 1996.

En el plano bilateral la estrategia uruguaya también buscó aprovechar el buen relacionamiento con Paraguay, mediante una política de aproximación a aquel país. Esa política se había materializado en actos de política exterior específicos como el viaje a Asunción realizado por el Canciller Ramos en abril de 1996. Uno de los resultados positivos de este viaje

fue el manifiesto interés uruguayo por la compra de energía eléctrica a Paraguay de su central de Acaraí y la necesidad de **“intensificar los contactos y puntos de vista a los efectos de poder tener una participación activa en defensa de los intereses de nuestros países como socios menores del Mercosur.”** ⁽⁶⁾ Otro de sus resultados fue la decisión de mantener reuniones frecuentes entre ambas cancillerías –uruguaya y paraguaya– para coordinar posiciones y acciones comunes. Otros temas bilaterales prioritarios del relacionamiento que se trataron en aquel viaje fueron el de la integración energética y navegabilidad de los ríos que componen la Hidroví. ⁽⁷⁾ Consciente del fortalecimiento del poder de negociación intra-Mercosur que para los socios pequeños –Uruguay y Paraguay– significa la regla del consenso necesario de los cuatro para la toma de decisiones, el Ministro de Relaciones Exteriores Alvaro Ramos había expresado que el mayor acercamiento de Paraguay y Uruguay debía realizarse para conseguir aumentar el poder de negociación frente a argentinos y brasileños, y que la **“mesa de negociación debe ser de cuatro”** –aludiendo a los continuos contactos bilaterales entre los socios mayores sin presencia de los pequeños. En sus palabras, **“tenemos que intensificar los contactos y unificar nuestros puntos de vista con Paraguay, ya que somos los dos socios menores del bloque y tenemos intereses comunes ante los dos socios mayores”**, ya que **“si bien Argentina y Brasil solucionan las controversias por la fuerza de sus mercados, Uruguay y Paraguay deben hacerlo en el campo diplomático.”** ⁽⁸⁾

3.2. *La formación de consensos domésticos y alianzas internacionales con partidos políticos y empresarios en las negociaciones*

La estrategia de negociación uruguaya en el campo internacional se vio favorecida en el terreno doméstico nacional por haber conseguido un amplio consenso político-societal expresado tanto a nivel de sectores empresariales como de liderazgos político-partidarios.

A nivel de organizaciones empresariales, el Presidente de la Cámara Uruguaya de la Vestimenta, –sector claramente afectado por el conflicto– refiriéndose a la estrategia adoptada por Uruguay expresó su conformidad **“con las gestiones que el gobierno uruguayo ha desarrollado hasta ahora”**, ante el gobierno de Brasil, entendiendo que se trataba de otra “mala jugada” del principal socio del Mercosur. ⁽⁹⁾ Otros líderes empresariales como el Vice-presidente de la Cámara Nacional

(5) “Brasil mantiene restricciones sobre textiles pese a las protestas de sus socios regionales”, Búsqueda 16/05/96, pág. 24.

(6) El Observador, 11/04/96, pág. 12.

(7) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

(8) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

(9) “Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña” en El País, 8/05/96.

de Comercio -Victor Angenscheidt- también apoyaron las gestiones del gobierno. Para este dirigente había que **“respaldar lo que el gobierno está haciendo porque no puede ser que Brasil borre con el codo lo que escribió con la mano”**. Otro dirigente, el Presidente de la Cámara Mercantil de Productos del País, Simón Berkowitz, también afirmó que **“la reacción oficial fue excelente. La única solución para consolidar la integración es cumplir las reglas. Brasil no puede trasladar sus dificultades a una economía como la nuestra”**. El ex-presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay César Rodríguez García también señaló que **“el problema no es original y el gobierno reaccionó con toda la severidad y ubicación que hacía falta”** ratificando una tendencia de opinión generalizada de apoyo del empresariado a la gestión gubernamental. ⁽¹⁰⁾

A nivel del sistema político, la decisión uruguaya de bloquear las negociaciones del Mercosur con terceros Estados fue informada por el Canciller Ramos ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado en el Parlamento Nacional. En esa ocasión todos los partidos políticos representados le dieron apoyo unánime. ⁽¹¹⁾ El apoyo parlamentario de los partidos políticos a la gestión del gobierno tuvo además impacto en el escenario regional en ocasión de la reunión de delegados parlamentarios convocada para la Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur que se realizó en la ciudad de Buenos Aires el 11 de mayo. La delegación uruguaya fue presidida por el senador del Partido Colorado Luis Hierro López e integrada por los diputados del Nuevo Espacio y del Frente Amplio Iván Posada, José C. Cardoso y Doreen Ibarra. Esta delegación tuvo una activa participación en la resolución del conflicto. En la reunión -al tratarse temas referidos a la integración regional- la delegación uruguaya entró en contacto con la brasileña siéndole transmitido a su jefe el diputado Pablo Borthusen que solicitara al Ministerio de Industria y Comercio de Brasil que exceptuara de la aplicación de la medida la importación de productos provenientes de Estados del Mercosur. A dicha solicitud se agregó la posibilidad de una reunión urgente de la misma Comisión si no se produjera una respuesta brasileña satisfactoria al reclamo uruguayo. ⁽¹²⁾

También algunos líderes políticos como Luis Alberto Lacalle -ex-Presidente y líder del sector herrerista del Partido Nacional- manifestó en Buenos Aires que **“nosotros enfáticamente apoyamos la posición del gobierno”**, referida a la negociación comercial con Brasil. ⁽¹³⁾

La estrategia uruguaya de gestión del conflicto tuvo además un efecto adicional de impacto exterior a nivel de organizaciones empresariales en Argentina e inclusive en el propio Brasil. En Argentina, estimuló la génesis de una importante presión empresarial que culminó con un posicionamiento del gobierno argentino a favor de la protesta uruguaya. El Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Argentina Alejandro Mayoral recibió una solicitud de los industriales argentinos, quienes le solicitaban que el gobierno adoptara una posición similar a la uruguaya: bloqueo de negociaciones con terceros Estados. Probablemente debido al fuerte interés argentino en el ingreso de Chile a Mercosur, dicha posición no fue adoptada a nivel de gobierno. Sin embargo el gobierno del Presidente Carlos Menem si envió una nota de protesta a Brasil. ⁽¹⁴⁾

Ya en el propio contexto doméstico brasileño los efectos de la medida de política comercial adoptada por la Ministra de Industria y Comercio Dorothea Werneck que motivara el conflicto con Uruguay generó una reacción adversa en la Asociación Brasileña de la Vestimenta (ABRAVEST), que nuclea a los principales productores del sector. Esta asociación envió una nota al Ministro de Economía Pedro Malán señalando que **“tal medida hiere el acuerdo del Mercosur, nos reduce nuestros proveedores argentinos, uruguayos y paraguayos, que sabedores de este hecho ya nos comunicaron su insatisfacción ante este inadecuado comportamiento comercial”**. Los empresarios solicitaban la inmediata revocación de la restricción comercial **“en lo que respecta a las importaciones provenientes de nuestros socios del Mercosur.”** ⁽¹⁵⁾

3.3. El uso del prestigio internacional de Uruguay como elemento estratégico en las negociaciones

La estrategia de negociación uruguaya se estructuró en el plano del discurso usado a nivel de gobierno con base en un postulado central: la defensa del cumplimiento de los tratados y acuerdos pactados en Mercosur -Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto-.

El fundamento de este discurso conjugaba la dimensión jurídica de cumplimiento a lo pactado en los tratados con la propia dimensión ética que la primera conlleva: la credibilidad que genera el respeto por lo pactado.

A su vez, al configurar la acción de política comercial brasileña como una **“violación”** de los compromisos asumidos en el Mercosur, la proyección de

(10) “¿Qué efectos tendrá para el Mercosur la actitud de Brasil?” en El Observador, 12/05/96, pag. 7.

(11) “Unánime respaldo político a bloqueo de Mercosur”, El País, 13/05/96, pag. 9.

(12) “Delegación parlamentaria uruguaya protestará ante colegas de la región”, El País, 10/05/96, pag. 9; “Uruguay pidió a Brasil urgente revocación de traba comercial” en El País, 11/05/96, pag. 10.

(13) “Lacalle respaldó posición de Uruguay en Mercosur”, en El País, 12/05/96, pag. 20.

(14) “Brasil promete dar marcha atrás, pero...”, El Observador, 10/05/96, pag. 10.

(15) “Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña” en El País, 8/05/96.

ese comportamiento producía un doble efecto en la percepción de las autoridades uruguayas: a nivel intra-Mercosur, quitándole validez y credibilidad al proceso. En el relacionamiento externo de Mercosur se proyectaba una “señal” desfavorable a otros actores interesados en negociar con el bloque. A nivel regional, el caso más inmediato era Chile en pleno proceso de negociación por su ingreso.

Pero también se generaban efectos a nivel extrarregional hacia Unión Europea, Estados Unidos y Japón, que venían observando el desarrollo de Mercosur con un creciente interés.

En palabras del Canciller Ramos de Uruguay, las medidas brasileñas atentan **“contra el espíritu, contra la letra y sobre todo contra la credibilidad del Mercosur.”** ⁽¹⁶⁾

Este discurso político del gobierno uruguayo encontraba un sustento “ético-jurídico” en su tradición de credibilidad externa como país pequeño que tradicionalmente ha usado el recurso al cumplimiento del Derecho Internacional, ítem ya desarrollado en la sección anterior.

Consciente de estas características de la historia nacional uruguaya el Canciller Ramos expresaba claramente que **“la estrategia de un país de dimensiones demográficas, económicas y geográficas pequeñas, frente a otros que tienen el poder del mercado, es asimilar y aferrarse a los instrumentos jurídico-políticos de relacionamiento. Esa ha sido la historia de Uruguay en toda su vida independiente. Somos, en la medida que estamos en los ámbitos de decisión jurídica y nos aferramos a ellos”...** ⁽¹⁷⁾

Ideas y conceptos similares y con el mismo objetivo fueron expresadas por representantes parlamentarios de distintos sectores partidarios. Así por ejemplo, las expresiones del Senador Luis Hierro López –acompañadas por otros delegados parlamentarios nacionales ante la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur– ratifican esta línea de razonamiento. Para este Senador la medida de proteccionismo comercial brasileña **“...contraviene el espíritu y la letra del Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto”** ya que **“no tiene sentido avanzar en la firma de acuerdos complementarios, si no respetamos los que hoy tenemos”.** En ese mismo sentido representantes del sector empresarial, como el Presidente de la Cámara Mercantil de Productos del País Simón Berkowitz expresaban que **“la única solución para consolidar la integración es cumplir las reglas.”** ⁽¹⁸⁾

Finalmente y luego de más de 30 días de negociaciones -en el marco de un proceso decisorio en que jugaron un papel relevante a favor de su resolución la Cancillería brasileña y el propio Presidente F. Henrique

Cardoso, fue anunciado por el propio Canciller brasileño Luis Felipe Lampreia el levantamiento de la medida y la cesación de sus efectos para los países del Mercosur. Lampreia expresó el 20 de junio de 1996 en la ciudad de Buenos Aires que **“la medida fue impuesta por situaciones particulares del mercado en general y no tenía como objetivo dañar a nadie”**, y agregó que **“hemos acordado en el gobierno y a nivel técnico con los socios una solución para los productos originales del Mercosur, volviendo al plazo de financiación original de 180 días.”** ⁽¹⁹⁾

4. *Aprendizajes y desafíos para Uruguay y sus estrategias de negociación en el Mercosur como socio pequeño*

Uruguay como país pequeño ha debido enfrentar en Mercosur en los años 90 altos y complejos desafíos de naturaleza política, económica y diplomática. De todos ellos tal vez el más relevante –y en que ha de residir buena parte de su éxito o fracaso futuro– sea el de cómo gerenciar un proceso de integración que le es particularmente relevante al país.

El destino de Uruguay ya está determinado y ha de estarlo en los próximos años por la forma en que el propio Mercosur consiga gerenciar y enfrentar sus logros, pero también estará determinado por la forma como consiga llevar adelante sus problemas y tensiones. La crisis por la devaluación de la moneda brasileña -el real- ocurrida a partir de enero de 1999 en Brasil y la forma cómo ha sido gerenciada esta crisis de graves consecuencias para sus vecinos, tal vez muestre que a Mercosur le es posible encontrar siempre fórmulas de entendimiento aunque a veces parezcan difíciles.

Luego de varios años de Mercosur, Uruguay ha ido desarrollando una experiencia, un know-how y un desarrollo de habilidades sobre cómo obtener resultados positivos en las negociaciones. En algunos casos el Mercosur ha pasado por momentos de tensión y dificultades internas y en ellas los tomadores de decisión han aprendido cómo tratarlas y cómo enfrentarlas con éxito.

Casos de negociación de conflictos como el descrito –aunque extremos– constituyen sin embargo, experiencias útiles porque los aprendizajes en los casos difíciles suelen ser más intensos.

Resulta positivo pues resumir algunas ideas-fuerza, conclusiones y reflexiones que pueden ser extraídas de estos años de experiencia y que resultan útiles para el diseño futuro de la estrategia de gestión de Uruguay en el Mercosur.

(16) “Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña”, en El País, 8/05/96, pág.8.

(17) “No hay que tener complejo de petiso en el acercamiento al Mercosur”, El Observador, 10/05/96, pág.4.

(18) cf. El País, 10/05/96, pág. 9; y 11/05/96, pág. 10; El Observador, 12/05/96, pág. 7.

(19) “Brasil levantó ayer trabas al comercio de textiles” en El Observador, 20/06/96, pág. 10.

4.1. La pequeñez del país no es necesariamente una desventaja: puede ser una ventaja. Uruguay muestra un conjunto de singularidades que han caracterizado la historia de su desarrollo político y económico. En su caso el impacto del contexto externo subregional tanto en el área política como económica de los Estados vecinos -Argentina y Brasil- es muy pronunciado. Sin embargo en este análisis se ha propuesto una interpretación que privilegie la interacción compleja entre el contexto internacional y que rescate la incidencia de los factores domésticos del país como su tejido institucional, su sistema de partidos, etc. Esta incidencia parece aparecer con cierta nitidez cuando se analizan situaciones de crisis y conflictos -y aún debiendo negociar con Estados más poderosos del Mercosur- en que Uruguay supo aprovechar la incidencia de las variables contextuales tanto domésticas como internacionales. Uruguay ha conseguido en distintos momentos y escenarios neutralizar por lo menos parcialmente los efectos restrictivos de la incidencia de la pequeñez sobre el poder de negociación. En este análisis ha quedado de manifiesto que la pequeñez -al igual que el poder- tiene una naturaleza y por tanto una incidencia que no es estática sino cambiante dependiendo de los contextos de decisión de que se trate.

4.2. La pequeñez, el poder de negociación y el futuro institucional del Mercosur. En algunos contextos y para los temas *duros* de la negociación, la incidencia restrictiva de la pequeñez sin duda fijará ciertos "umbrales" al poder de negociación del país. Para negociar temas como el nuevo diseño institucional del Mercosur, incluyendo los eventuales rasgos de supranacionalidad del proceso, el futuro sistema de decisiones, y otros que forman parte relevante de la agenda futura del Mercosur, Uruguay sentirá los límites de su poder de negociación. Sin internos de los otros Estados socios del embargo otros contextos internacionales, y/o Mercosur, pueden resultar propicios para obtener condiciones y resultados más ventajosos. En especial el tema del desarrollo institucional de los órganos del Mercosur forma parte de la agenda de mediano plazo y constituye un tema que puede hacer variar significativamente el poder de negociación de Uruguay como socio pequeño. En expresiones del ex- Canciller Ramos es "**vital para nosotros para que la mesa de cuatro siempre sea de cuatro.**"⁽²⁰⁾ El actual Canciller Dr. Didier Opperti y el Embajador Espinosa -ex-Director del Departamento de Integración y Mercosur de la Cancillería (1995-1998)- han resumido y expresado muy claramente la posición uruguaya sobre las instituciones del Mercosur, destacando que su carácter intergubernamental debe ser fortalecido mediante, por ejemplo, la ampliación de las facultades de monitoreo del Mercosur

de la Secretaría Administrativa de manera de dotarla gradualmente de mayores atribuciones técnicas y de soporte de los demás órganos (entrevista del Embajador Espinosa concedida a Cuadernos del Claeh, 2ª Serie, año 22, 1997, pág. 60, Montevideo, Uruguay).

4.3. La incidencia de la estabilidad política dada por las coaliciones de gobierno. El clima político interno, el sistema de partidos, su estabilidad, son factores que ayudan a la formación de consensos políticos y partidarios que dan unidad al frente de negociación externo. Sin duda la experiencia de la coalición de gobierno formada por los Partidos Colorado y Blanco en el segundo gobierno del Presidente Sanguinetti ha mostrado una gran solidez de apoyos inclusive parlamentarios en la gestión del Mercosur. Con un sistema político prácticamente dividido en tercios del electorado esta es una lección importante para cualquier partido que pueda ser triunfador en las próximas elecciones ya que deberá formar coaliciones también para asuntos y agenda de política internacional que como la del Mercosur tiene impactos cada vez más intensos sobre el conjunto de políticas públicas domésticas.

4.4. El arte de la formación de consensos y apoyos de actores sociales. La capacidad de formación de fuertes consensos a nivel doméstico entre los actores sociales, políticos y formuladores de decisión genera ventajas y favorece la credibilidad y legitimidad en la proyección externa de Uruguay como actor. En algunos casos como el comentado en la sección IV el resultado fue ampliamente positivo por tratarse de un tema con efectos específicos en el área económica ya que la medida perjudicaba intereses del sector empresarial. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la capacidad de movilización interna y su proyección en el área externa se verá afectada cuando la existencia de un daño material-financiero específico no sea tan precisa y clara.

4.5. Efectos de la táctica de la vinculación de agendas. Los negociadores uruguayos han desarrollado en este tiempo una vasta experiencia en materia de tácticas de negociación. Una de las tácticas usadas ha sido la de la vinculación de temas y agendas de temas, como la realizada en casos de conflictos comerciales con Brasil, vinculando un tema de la agenda intra-Mercosur a uno de las relaciones externas del Mercosur, como lo fue el de las negociaciones con Chile. En este sentido los negociadores uruguayos mostraron la habilidad de "hacer entrar en el juego" también a Argentina y Paraguay, consiguiendo un claro posicionamiento a su favor. Sin embargo las utilidades y posibilidades de aplicación de tácticas de ese tipo no puede ser extrapolable a cualesquiera con-

(20) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

textos o situaciones. La vinculación de agendas sólo resulta posible cuando la otra parte de la negociación mantiene un alto interés en uno de los temas lo que se expresa en dos aspectos: a) genera trade-offs positivos para ambas partes y b) aumenta sus incentivos para llegar a un acuerdo negociado por la vía de los “intercambios compensados”.

4.6. La relevancia de un discurso creíble y su impacto sobre la imagen exterior. Los tomadores de decisión de Uruguay en materia de política exterior han mostrado a la luz de la experiencia histórica que el impacto de la utilización de un discurso de defensa del cumplimiento jurídico de los pactos internacionales puede resultar muy positivo en el contexto internacional. Estos actores tanto a nivel público, -Cancillería, partidos políticos- como del sector empresarial, han dado muestras de un proceso de asimilación de aprendizajes similares, hecho éste que dota de coherencia y unidad al discurso uruguayo en el plano internacional. Parece un hecho objetivo que como país pequeño Uruguay obtuvo un cierto prestigio externo histórico en el contexto internacional que en la actualidad usa como “reserva ética” maximizadora de ventajas y beneficios en las negociaciones externas. Una muestra de los efectos concretos del discurso del prestigio de cuño jurista fue por ejemplo que en el caso del conflicto comercial con Brasil analizado en la sección III la Cancillería brasileña debió posicionarse en términos de obligaciones y responsabilidades en el campo jurídico del incumplimiento. Ya próximo a la resolución del conflicto, representantes del gobierno de Brasil debieron asumir y declarar que era necesario realizar una “revisión total de las trabas al comercio en el Mercosur” por entender que “los cuatro países contravienen en alguna medida, lo pactado.”⁽²¹⁾

Este elemento discursivo da a Uruguay ciertas ventajas competitivas estratégicas si comparado con otros casos de pequeños países que no tienen esta legitimidad internacional por no exhibir el grado de estabilidad política y respeto de los principios del Estado de Derecho practicados por el país a lo largo de su experiencia histórica.

4.7. Las redes organizacionales intra-Mercosur y su valor de impacto. El avance del proceso de integración principalmente ha mostrado un aumento cuantitativo y cualitativo de redes organizacionales en el sector público y en el sector privado tanto a nivel doméstico como internacional de los distintos Estados del Mercosur. Empresarios y sindicatos pero también asociaciones educativas, no gubernamentales, etc. han potenciado sus relaciones de comunicación estableciendo fundamentalmente un cambio de actitud, ahora más pro-Mercosur. Estas redes de orga-

nizaciones han servido y sin duda han de ser útiles para la gestión de situaciones de conflictos inter-estatales cuando se da una convergencia de intereses como en casos de conflictos comerciales con los socios más poderosos. En particular el sector privado es fuertemente sensible a mantener la credibilidad y la transparencia de las reglas de juego del proceso.

4.8. Aprendizajes y experiencia de negociación. Como país pequeño Uruguay ha desarrollado también y deberá potenciar aún más procesos de aprendizaje para poder administrar con éxito situaciones que son muchas veces críticas, conflictivas y de naturaleza compleja, sea por su propia naturaleza técnica o por la creciente interdependencia que la integración conlleva. Diplomáticos, funcionarios y técnicos de gobierno, de asesoramiento empresarial y sindical, asesores de cámaras legislativas, etc. han ido aprendiendo a desarrollar habilidades sobre como negociar bien y mejor con sus socios. El uso “habilitoso” por parte de los tomadores de decisión y el aprovechamiento eficiente de las oportunidades ofrecidas por el contexto externo en su conjunto ha resultado y seguirá resultando en otro verdadero factor de poder para generar buenos resultados de negociación.

4.9. Formación gerencial y capacitación con un enfoque hacia el Mercosur. La necesidad de comprender y conocer más y mejor a Brasil. En Uruguay al igual que los demás Estados del Mercosur se han desarrollado distintos esfuerzos institucionales por potenciar la capacitación de sus funcionarios públicos y privados sobre temas de integración regional. Los esfuerzos deberán ampliarse en el futuro próximo. En este sentido las habilidades y técnicas deberán ser cada vez más cuidadosas y detalladas e incluir un conocimiento específico de las realidades de los otros Estados del Mercosur en sus diversas áreas de política pública. Se necesitarán técnicos y asesores que conozcan cada vez más Argentina, Brasil y Paraguay en sus especificidades concretas, lo cual requiere entrenamientos y capacitación. El caso de Brasil requiere de especiales esfuerzos ya que es el principal socio del Mercosur y el conocimiento sobre su Estado y su compleja sociedad aún distan mucho de alcanzar los niveles de profundidad necesarios para poder negociar con éxito con ellos. En Uruguay se dispone de mucha más información sobre Argentina, el otro socio importante del proceso. Los esfuerzos de capacitación deberán ser desarrollados con un enfoque multidisciplinario que incluya los aspectos legales, económicos, financieros, y administrativos. Todo ello requerirá de una atención especial en agendas como la de la reforma administrativa del sector público; deberá pensarse en sistemas de calificación y especialización con un enfoque regional y cada vez

(21) “Brasil quiere revisar trabas de los cuatro países” en El Observador, 8/06/96, pág. 16.

menos nacional. Los enfoques nacionales deberán ir dando espacio a enfoques mercosurianos ya que muchos de los temas de política pública que en época pasadas eran puramente de soberanía nacional serán cada vez del Mercosur.

4.10. El fortalecimiento del Mercosur y el cambio institucional también depende de un cambio en las orientaciones de valores y de la cultura de las organizaciones. Los procesos de integración son procesos de largo plazo y su estabilidad y consolidación depende de cambios que son eminentemente culturales: de hábitos y prácticas administrativas, de actitudes y valores. En Uruguay existe una fuerte avidez por los temas de la integración y el Mercosur. Sin embargo muchas de sus organizaciones públicas y privadas aun están imbuidas por lógicas de funcionamiento corporativo en que predominan com-

portamientos resistentes a los nuevos tiempos que están pasando. El siglo XXI será el siglo de las organizaciones flexibles y fundamentalmente de las organizaciones eficientes. Flexibilidad y eficiencia dependerán en buena parte de actitudes que incentiven prácticas de gestión inter y transculturales, propiciando cada vez más formas de comunicación y relacionamiento entre individuos que sin dejar de preservar sus identidades nacionales tengan una amplia capacidad de comprensión de las diferencias. Piénsese en particular que las diferencias culturales entre las sociedades del Mercosur existen (¿se conoce y comprende bien a Brasil por ejemplo?). Estas diferencias culturales entre grupos y pueblos no podrán ser vistas como formas de separación sino como caminos a partir de los cuales potenciar la creatividad y la búsqueda de soluciones comunes y satisfactorias para todos.

Cuadros y Gráficos *

CUADRO 1: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas totales por Estado consultante

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	86	16	15	18	135
1996	58	22	7	6	93
Total por Estado	144	38	22	24	228

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CUADRO 2: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas totales por Estado consultante

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1995	64 %	12 %	11 %	13 %
1996	62 %	24 %	8 %	6 %
Total por Estado	63 %	17 %	9 %	11 %

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CUADRO 3: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas anuales por Estado consultado

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	28	76	13	18	135
1996	19	45	6	23	93
Total por Estado	47	121	19	41	228

Fuente: Elaboración a partir de datos extraídos de Actas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

* Los cuadros y gráficos fueron organizados por la Lic. María José Brunetto, ayudante de investigación del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la UM, Fac. de Cs. Sociales.

CUADRO 4: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas anuales por Estado consultado

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1995	21 %	56 %	10 %	13 %
1996	21 %	48 %	6 %	25 %
Total por Estado	21 %	53 %	8 %	18 %

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

GRAFICO I:
Consultas totales por Estado consultante

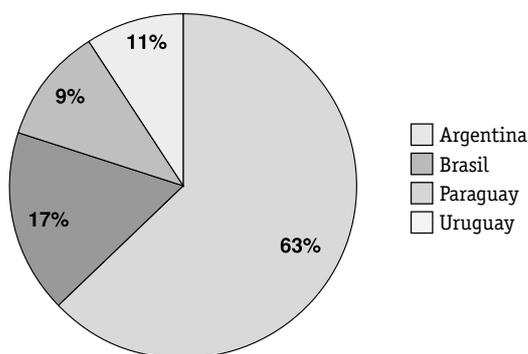
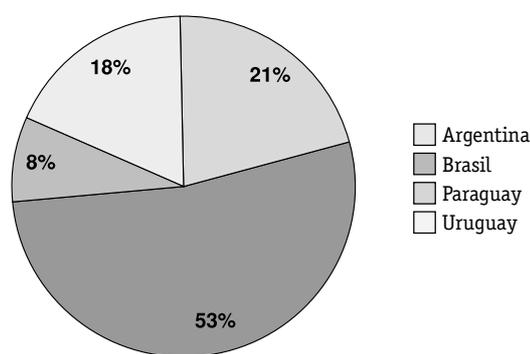


GRAFICO II:
Consultas totales por Estado consultado



Bibliografía

- **AGUIAR, César.** *Sistema político y sistema social. El caso uruguayo.* Ponencia presentada en Seminario organizado por CEPAL. Versión mimeográfica, 1992.
- **ALMOND, Gabriel.** Review Article: The International-National Connection. Gran Bretaña, 1986
- **ARON, Raymond.** *Paz e guerra entre as nações.* Brasilia: Universidade de Brasilia, 2ª edición, 1962.
- **BALDWIN, David.** *Power analysis and World Politics: new trends versus old tendencies.* World Politics. Princetown University Press, Center of International Studies. New Jersey: Corwin Hall, 1979.
- **BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN.** *Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de supervivencia.* Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay, Documento de Trabajo No. 1, mayo, 1991.
- **BIZZOZERO, Lincoln.** *El comportamiento de socios pequeños en el inicio de un proceso de integración en: Países pequeños en la integración. Oportunidades y Riesgos.* CIESU/FESUR, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, 1992.
- **DE SIERRA, Gerónimo.** Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal en Gerónimo de Sierra (coordinador): Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal. Editora Nueva Sociedad, Venezuela, Caracas, 1a. Edición, 1994.
- **DE SIERRA, Gerónimo.** *Sociedad, política y Estado en los pequeños países de América Latina. Ajuste y reinserción internacional con énfasis en los casos de Uruguay y Paraguay en el Mercosur.* Resumen de Investigación, mimeo, 1995.
- **HOPPMANN, P. Terrence.** *Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales.* PNUD-CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Documento de Trabajo No. 8, Santiago de Chile, noviembre, 1990.
- **KATZENSTEIN, Peter.** *Small nations in an Open International Economy: the converging balance of State and Society in Switzerland and Austria* en Peter Katzenstein (comp.): *Small States in World Markets.* Industrial Policy in Europe. Cornell University Press, Londres, 1985.
- **KEOHANE, Robert y Joseph NYE.** *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición.* Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- **LAVAGNA, Marcelo.** *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior.* Estudios Internacionales, No. 111, Santiago de Chile, julio septiembre, pags. 387-405, 1995

- **LEWICKI, R.** *Negotiation*. Richard D. Irwin, INC, Illinois, 1994
- **MORGENTHAU, Hans.** *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, SRL, Buenos Aires, Argentina, 1986.
- **PÉREZ ANTON, Romeo & Lincoln Bizzozzero.** *A política internacional do Uruguai na democratização*, págs. 131-150, en Contexto Internacional, IRI/PUC/RIO, No. 4/5, Rio de Janeiro, Brasil, 1986.
- **PÉREZ OTERMIN, Jorge.** *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos jurídico-institucionales*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1a. edición, 1995.
- **PUTNAM, Robert.** *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games* en International Organization, No. 42, Summer, 1988
- **RAIFFA, Howard.** *El arte y la ciencia de la negociación*. Fondo de Cultura Económica, Economía Contemporánea, México, D.F., 1982.
- **REAL DE AZUA, Carlos.** "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo" en Revista de la CEPAL, segundo semestre, págs. 153-173, 1977.
- **ROTULO, Daniel.** *La Integración Física en el contexto de la negociación Mercosur-Chile*, en Bizzozzero y Vaillant: El Mercosur en el mundo: mirando el Norte, mirando al Sur, 1996.
- *Negociaciones intra-Mercosur: las Listas de Excepciones*. Mercosur Mes a Mes, SEDOC, Facultad de Cs. Sociales, Montevideo, Uruguay, 1995.
- **RUBIN, Jeffrey & William ZARTMANN.** *Asymmetrical negotiations: some survey results that may surprise* en Negotiation Journal, vol.11, No. 4, octubre, publicado en cooperación con el Consorcio Interuniversitario del Programa de Negociación. Plenum Press, New York y Londres, 1995
- **RUSSELL, Roberto.** "Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En Roberto Russell (ed.) : Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1990.
- **SINGER, David.** *The level-of-analysis problem in International Relations* en Rosenau, James N. (ed.), International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory, New York, The Free Press, págs. 20-29, 1969.
- **ZAPICO GOÑI, Eduardo.** "Capacidad gerencial para la integración regional. Conceptos útiles para su análisis" en Los desafíos de la Integración: capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional. CEFIR, Montevideo, diciembre, Documento Final, 1993.

Resumen:

En este trabajo se presentan distintos aspectos referentes al tema del "poder de negociación" de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur.

La "pequeñez" del Uruguay será tratada tanto del punto de vista del marco de análisis en el que se lo ubica como del punto de vista más estrictamente empírico. En este sentido se busca mostrar mediante el análisis de un caso específico cuáles son los contenidos de la estrategia que Uruguay implementa en el proceso de negociación de su inserción externa en el Mercosur.

Los objetivos generales de este análisis son: i) realizar una contribución general para el diseño de un marco de análisis adecuado al estudio de Uruguay como socio pequeño en el contexto del Mercosur; ii) utilizar elementos de ese marco en el estudio de un caso de negociación de Uruguay en Mercosur con el objetivo de evaluar su validez explicativa.

El trabajo se ordena de la siguiente forma:

- 1) en la primera parte se ordenan algunos elementos conceptuales y variables significativas e influyentes aplicables al caso de Uruguay con el objetivo de aportar una masa de elementos útiles para el diseño de un marco de análisis más completo sobre el "poder de negociación" de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur.
- 2) en la segunda parte del trabajo se analiza el caso del conflicto y las negociaciones generadas por la implementación de medidas restrictivas al comercio impuestas por Brasil al sector textil (mayo-junio 1996) con el objetivo de identificar y caracterizar el comportamiento uruguayo en el proceso y la estrategia de negociación que implementó.
- 3) por último se presentan algunas reflexiones finales.

DESCRIPTORES: Uruguay/ Mercosur/ Negociación/ Estrategias.

Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay¹

VARIABLES *internas* y *externas* en los análisis "costo-beneficio" de inserción al Mercosur

Gerónimo de Sierra ²

I. Introducción

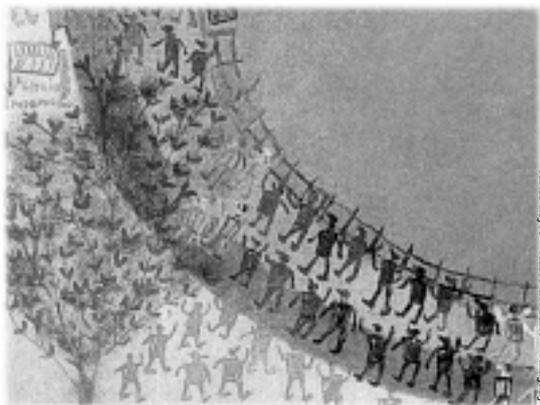
El objetivo central de este artículo es mostrar el interés analítico de un Método Prospectivo de Escenarios Alternativos- aplicándolo al análisis de los desafíos que ha enfrentado y enfrenta el Paraguay al integrarse al bloque regional- dando por sabidas, en sus lineamientos básicos, las múltiples limitaciones y asimetrías que presenta *vis a vis* los otros países del Mercosur. Aunque este ejercicio se limita al caso paraguayo, creemos que la lógica analítica del método propuesto tiene validez general para el estudio de los procesos de integración, y en particular para estudiar los otros países que integran el bloque.³

La idea rectora es no introducir en los análisis de costo-beneficio de la integración *solamente* las fuerzas y debilidades estáticas previas de cada país, ni tampoco *solamente* las virtudes y defectos del formato de integración. Se propone por un lado vincular, en un solo modelo, ambas variables; y por otro tener también en cuenta el carácter dinámico de las *fuerzas* y los *procesos* que se mueven al mismo tiempo en el país y en el Mercosur. Esta metodología debería permitir tomar en cuenta la cuota de incertidumbre siempre presente en los procesos complejos, y sobre todo superar la tentación -muy a menudo presente entre analistas y actores- de dictaminar prácticamente *a priori* el balance de la integración para tal o cual país. No se debe derivar de este planteo que consideremos infecundo el esfuerzo de análisis -más de tipo estructural previo- de la relación esperable entre un cierto formato de integración y

un país determinado. Se trata más bien de introducir en el análisis la variable *tiempo* y también a los *actores* y su desempeño efectivo.

Es por todas estas consideraciones que elaboramos "escenarios alternativos", y que a estos se los construye poniendo en relación variables "internas" y "externas".

Aunque la conocida fragilidad del Estado y la sociedad paraguayas obliga a jerarquizar en este caso el tema de sus asimetrías frente a los socios del Mercosur, no presentaremos aquí la discusión teórica sobre el tratamiento sistémico de las asimetrías en los procesos de integración (ver los dos volúmenes: G. de Sierra, 2001 y 2002). Aunque tampoco es el objetivo de este artículo hacer un tratamiento detallado y desagregado de las fragilidades de la sociedad y el estado paraguayo -que está en la base de



Carlos Reyes = Museo del Barro = Paraguay

1. Una versión preliminar de este artículo fue incluida como Capítulo VIII del Informe para la CSIC de la Investigación **Uruguay y Paraguay: aspectos sociopolíticos de su integración -en tanto Pequeños Países- al Mercosur**, realizada en el Dpto. de Sociología bajo nuestra dirección.
2. Profesor e investigador del Dpto. de Sociología- FCS- UDELAR; Coordinador del Grupo de Trabajo 14 de CLACSO sobre Mercosur e Integración - E-mail: geronimo@fcs1.fcs.edu.uy
3. Ver por ejemplo su aplicación al caso uruguayo en nuestro texto **Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur**, en Marcos Costa Lima y M.A. de Medeiros (orgs.) **O Mercosur no liminar do Século XXI**, Cortez Editora/CLACSO, San Paulo, Buenos Aires, 2000.

dichas asimetrías- conviene sí hacer una breve recapitulación introductoria.

La literatura es convergente en considerar que Paraguay no sólo es un Pequeño País⁴ (en adelante PP) en términos demográficos y de superficie –como lo es Uruguay- sino que además ocupa en prácticamente todas las dimensiones el rango más bajo dentro del Mercosur.⁵ En efecto, su PBI general y *per cápita*, y sus indicadores sociales estándar lo ubican debajo en la escala mercosuriana. Pero tanto o quizás más importante que ello, es la fragilidad de sus estructuras institucionales, de su aparato estatal, su sistema político y de partidos, el tejido ciudadano, y en general las estructuras de la llamada sociedad civil⁶. No quiere eso decir que no existan en el seno de la sociedad –especialmente luego de la caída de Stroessner- manifestaciones maduras de participación cívica e iniciativas transformadoras⁷. Pero es indiscutible que en el difícil escenario que deben enfrentar los PP para maximizar ventajas y minimizar limitaciones, tanto más en procesos acelerados de integración asimétrica, el caso paraguayo parece extremar la acumulación de problemas. Sin embargo como hemos sostenido en otro lugar (de Sierra 1994) siempre existen *márgenes de maniobra*, cuya utilización depende mucho más de factores internos y de la *capacidad de iniciativa*⁸, que de las determinantes estáticas, por peores que ellas sean en el punto de partida.

Debe tenerse también en cuenta que para los PP las dificultades aumentan cuando en el modelo de integración –como sucede con el perfil dominante del Mercosur hasta ahora- son inexistentes los compromisos colectivos (*constitucionales* o de hecho) que tiendan explícitamente a corregir las asimetrías iniciales entre países y regiones, como sí sucedió desde su inicio en el proceso que culminó con la Unión Europea. (G. de Sierra, 2001; Címadamore, 2002; Medeiros de Almeida, en este número de la Revista).

Como lo sostienen algunos trabajos académicos –y muchos actores en el propio Paraguay- podría decirse entonces que los PP no deberían entrar en procesos de integración muy asimétricos. Creemos que ese es un punto de vista por lo menos insuficiente, por muy general y simplista, y que además puede ser contestado empíricamente por muchos casos históricos; aunque es cierto que la mayoría de ellos en el espacio europeo, es decir en el *primer mundo*, como bien lo señaló Carlos Real de Azúa⁹ en su siempre citado trabajo sobre el tema (Real de Azúa 1977). De manera que desde el inicio debemos plantear un supuesto metodológico central del análisis que desarrollaremos, y que podríamos formular de esta manera:

Suponiendo todas las otras condiciones iguales¹⁰, ¿cuáles de sus principales problemas previos tendrían mejor y más rápida solución si Paraguay no se hubiera integrado al Mercosur, que por otra parte existiría con independencia de su voluntad?

Como ya dijimos, el Paraguay, además de ser un PP en América Latina (con algunos problemas similares a todos los PP y por lo tanto también al Uruguay) presentaba –antes del Mercosur- graves problemas de desarrollo sustentable, de equidad e integración social, modernización, democracia y ciudadanía, sistema y partidos políticos, consistencia y modernidad estatal, capacitación laboral, inversión en ciencia y tecnología, integración internacional plena, etc.

El fin del *Stronismo* y la posterior dinámica de la transición democrática –en caso de abandonar el Mercosur- ¿serían circunstancias suficientes para mejorar por sí solas, a corto y mediano plazo, las posibilidades paraguayas de resolver esa herencia negativa y al mismo tiempo integrarse económica y políticamente en el plano mundial de manera sustenta-

4. Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida en base a un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre en forma comparativa. Se acepta en general que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es sólo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etc. Por otra parte la «pequeñez» como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y mas en general por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto 1990). Y en cierta medida también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógica de estructuración (Real de Azúa 1977).
5. Ver una síntesis documentada del tema en Serna (2001).
6. Al respecto puede verse entre otros: Céspedes, Herken y Simón (1988); Arditi y Rodríguez (1987); Rivarola (1986); PNUD (1996); Caballero y Céspedes (1998); Ruiz Tagle (2000).
7. Ver por ejemplo Rodríguez, J.C., Una ecuación irresuelta: Paraguay- Mercosur, en G. de Sierra (comp.) **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario**. CLACSO, Buenos Aires, 2001; y también Yore, M. y Tomás Palau, La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos; en G. de Sierra (comp.) **Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades**. CLACSO, Buenos Aires, 2002.
8. Ver también un tratamiento teórico y empírico de este punto en: D. Rótulo –en este número de la revista-; y además en los artículos de L. Bizzózero, 2002; A. Címadamore, 2002; y A. Hoste, 2002.
9. En su trabajo pionero y donde realiza un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, Real de Azúa en un verdadero *tour de force* analítico llega a codificar 19 variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas 7 de carácter económico, pero las otras 12 de índole política, cultural, sicosocial, etc. Si bien concluye tentativamente que 13 de esas variables son *predominantemente* negativas, 4 *mas bien* positivas y 2 *claramente* ambiguas, el saldo global de su análisis es de que en definitiva el resultado en cada caso depende de una combinación *ad hoc* de factores no predecibles totalmente por el «tamaño» en sí mismo.
10. Crisis social, política y estatal casi *endémica*, alto grado corrupción en la gestión del estado, enorme peso de la economía subterránea, poca industrialización, crisis productiva y exportadora del algodón, aguda desestructuración del campesinado y masiva migración hacia las ciudades, presión creciente del Mercosur para blanquear la economía y reducir el macro contrabando, aumento de las exigencias de apertura y transparencia por parte de los países centrales y organismos multilaterales, etc.

ble? La mayoría de los estudios existentes parecen mostrar evidencia razonable de que no sería así, aunque no abordaremos aquí ese tema en detalle. Lo que sí es cierto es que, dado su atraso relativo "multidimensional" -similar en esto a otros PP de América Latina- para resolver su ecuación debería extremarse en tomar decisiones estratégicas que le permitan "recuperar terreno". Dada la rigidez de las "variables duras" (poco peso económico y geopolítico), debería pues acentuar sus esfuerzos en las "variables blandas" ¹¹, aprovechando el *estado de gracia* producido por la intersección temporal entre su transición democrática interna y la creación del Mercosur.

Resumiendo los razonamientos anteriores puede sostenerse que, tanto en general como específicamente para el Paraguay, la nueva situación regional implica:

- no una catástrofe, ni tampoco una panacea "para todos" (países, regiones y grupos), sino nuevas reglas de juego y nuevos desafíos
- que los grandes problemas previos aún permanecen, pero los caminos críticos para resolverlos se modificaron en buena medida
- que aparecerán nuevos problemas y pueden cambiar los sectores sociales destinados a "ganar" o "perder" en el proceso, pero eso no equivale a que "todo sea peor que antes"
- que los proyectos en disputa y las relaciones entre actores, incluyendo los conflictos, deberán ser resueltos necesariamente en el nuevo contexto.
- que no existe evidencia empírica de que los viejos problemas del país fueran a resolverse mejor y más rápidamente aislándose del Mercosur.

Comparando a los dos PP del Mercosur (globalmente o por una serie de indicadores estratégicos, tanto económicos como sociopolíticos y culturales), *en principio* el Paraguay parecería tener agravadas sus limitaciones como PP en vistas de aprovechar las ventajas potenciales de la integración. Sin embargo, dado su punto de partida más bajo y el mayor grado de desafío que el Mercosur le plantea como nación, podría invertirse la ecuación en términos de proceso (de dónde se parte y cuánto se puede mejorar en un tramo de tiempo determinado). De todos modos, para que ello llegase a ser un resultado posible deberían darse algunas condiciones tales como:

- voluntad decidida de la elites (políticas, empresariales, sindicales, culturales, etc.) de tomar iniciativas y de aumentar su capacidad negociadora -técnica y política- hacia los países socios

- obtención de consensos básicos sobre algunas políticas estratégicas "de Estado" a ser impulsadas por un período prolongado
- consolidación de la estabilidad institucional y la capacidad de gobernabilidad (governance) del sistema
- capacidad táctica para obtener apoyos regionales e internacionales bajo el rubro "recuperación del gap" histórico (en el marco de las sinergias creadas por el Mercosur y la propia transición democrática en curso)

Hechas estas consideraciones preliminares pasemos ahora a analizar los distintos escenarios posibles, pero haciéndolo con un esquema a doble entrada. Por un lado los escenarios internos paraguayos (definimos tres), y por otro los escenarios mercosurianos (simplificados en dos alternativas polares).

II. Escenarios "desde el Paraguay" ¹²

Escenario 1: (el más catastrófico y negativo)

- retiro del Mercosur por decisión del gobierno (electo democráticamente o fruto de un eventual "golpe").
- bloqueo sostenido a la modernización y democratización del aparato de Estado, la vida política y la estructura social.
- mantenimiento y/o expansión de la economía subterránea, el contrabando, el lavado de dinero y el régimen prebendista. Al límite, y dicho metafóricamente: la consolidación de una "Gran Ciudad del Este", con bolsones formales a su alrededor.
- la energía hidráulica como casi único eje económico formal y de integración, pero funcionando en forma de "enclave", sin impactos encadenados hacia el resto de la economía y la sociedad (una especie de "Emirato de Represas").
- eventual desestabilización política y/o creciente segregación interna de una sociedad cada vez más desestructurada.
- rebrote de la insularidad nacionalista "defensiva", con base populista de viejo tipo y sustentada en la exclusión social y la renta hidráulica, el contrabando y el narcotráfico.

Escenario 2: (menos catastrófico pero también negativo)

- permanencia en el Mercosur, pero en actitud "pasiva" o predominantemente "defensiva".

11. Del tipo solidez del Estado y sistema político; dinamismo y eficiencia de las elites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos interno y de toma de iniciativas sustentables, etc.

12. En la realidad se presentan situaciones mixtas entre los distintos escenarios.

- debilidad de un nuevo Proyecto Nacional hegemónico para enfrentar la nueva etapa regional y mundial ("empate estratégico" interno).
- poca creatividad interna y poca capacidad de iniciativa y negociación hacia los socios del Mercosur y el resto del mundo.
- ausencia de procesos de capacitación pública y privada en vistas a negociar en el Mercosur, con metas, programas y cronogramas.
- insuficiencia de planes estratégicos -relativamente consensuados- que reviertan el atraso histórico. En especial en materia educativa y social, gestión pública y empresarial, relaciones sociales y de trabajo, inversión productiva y - especialmente- en Ciencia y Tecnología (es decir sólo una modernización formal o superficial).
- confinamiento del dinamismo integrador a un número reducido de agentes y empresas ya relativamente competitivas, sin expansión ni profundización del proceso (no reconversión productiva real).
- debilitamiento de los ingresos fiscales sustentables del Estado por privatizaciones "radicales" como en el caso argentino (enajenación de todos los activos públicos).
- desarticulación del anterior equilibrio económico y social sin creación de una alternativa real, aunque fuera escalonada y diferida en el tiempo, pero creíble.
- entretencimiento o bloqueo de la consolidación democrática y del fortalecimiento de la sociedad civil y de la cultura e identidad propias.

Escenario 3: (el más positivo aunque incierto por sus exigencias)

- permanencia en el Mercosur con políticas "activas" definidas desde los objetivos del país y el crecimiento "desde adentro".
- definición de un nuevo Proyecto Nacional con el cual sustentar esas políticas hacia el Mercosur, logrando consensos mayoritarios orientados a un crecimiento sostenido y con creciente democracia política y socioeconómica.
- modernización del Estado y su fortalecimiento como actor clave en tanto articulador interno y negociador externo (aspecto muy importante para un PP poco desarrollado).
- fomento del desarrollo de actores sociales (incluyendo en el sector popular y de capas medias) que fortalezcan la sociedad civil, y que sean a la vez autónomos del Estado y de los partidos políticos.
- estabilización política y democrática, con subordinación neta del "factor militar" y capacidad de

- manejo institucional de los conflictos sociales y políticos (diferente a la utopía de una sociedad "plana" y sin tensiones).
- definición de políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, y de desarrollo social estructural y no sólo compensatorio.
- aprovechamiento estratégico de los ingresos fiscales provenientes de las tres grandes represas, orientándolos al desarrollo sustentable del país (evitando las experiencias negativas, en su tiempo, de Venezuela y Ecuador con el petróleo).
- mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos pero minimizando los efectos recesivos y como apoyo a una efectiva reconversión productiva.
- reformas profundas en el sistema educativo y el área de la investigación científico-técnica, con aumento de su peso en el PBI, pero priorizando la educación básica y ciertas áreas estratégicas para el país de la educación superior.

III. Escenarios "desde el Mercosur" ¹³

Pero desde 1991 los saldos globales y sectoriales de la integración regional del Paraguay no dependen sólo de los escenarios internos, sino también de las modalidades efectivas que va adoptando el Mercosur, y de la interacción entre ambos procesos. En ese sentido y simplificando podemos definir dos polos tendenciales de "modelos" de Mercosur:

Modelo A:

- básicamente *comercialista* dentro del marco definido por la actual Unión Aduanera imperfecta, con crecientes presiones para limitarse a una Zona de Libre Comercio
- predominio neto, en los cuatro países, de políticas de corte "neoliberal radical", donde el mercado más o menos oligopolizado sea de hecho el único criterio de asignación de recursos.
- ausencia total de políticas públicas "cuatripartitas" de promoción de desarrollo y compensación para países, regiones, sectores y ramas económicas con más débil situación en el punto de partida.
- ausencia de fondos de inversión negociados para la creación de empresas supranacionales de tipo estratégico (con participación diferencial pero de todos los países y no sólo los más desarrollados).
- hegemonía absoluta de las grandes empresas nacionales ya competitivas y las transnacionales que operan en la región, sin políticas de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad.
- nula o poca participación en la toma de decisiones sucesivas, de la pluralidad de sectores eco-

13. Dicotomizado, para simplificar el análisis.

nómicos y sociales, la sociedad civil completa y los parlamentos y partidos.

- ausencias prolongada de políticas activas de integración social y cultural ampliada (y no sólo entre las elites dirigentes o los estratos socioeconómicos superiores).
- equiparación "hacia abajo" de las leyes y derechos laborales, y de los gastos en seguridad social, con eventual aplicación del *dumping social* entre países.

Modelo B:

- superación del puro "comercialismo", retomando en algo la inspiración inicial (1986) y dando lugar a políticas explícitas estatales de apoyo al desarrollo industrial, que combine ventajas y grados de desarrollo de cada país, región y sector o rama económica.
- estímulos programados, y negociados, a la reconversión industrial (diferente al sólo crecimiento del comercio y/o uso de capacidad ociosa) teniendo en cuenta las diferencias en el "punto de partida" y los costos económicos y sociales diferenciales de dicha reconversión.
- programación negociada y por etapas de las políticas compensatorias mercosurianas, incorporando criterios de planificación indicativa y estratégica del tipo de las utilizadas durante años por la CEE, hoy UE.
- apertura creciente en los núcleos decisorios a la participación de los sectores sociales, los partidos y los parlamentos. Al menos para las principales decisiones estratégicas.
- fortalecimiento en general del rol conductor, regulador y compensador de cada Estado, superando el marco neoliberal estricto y sus efectos negativos marginales para los países y actores mas frágiles (esto es algo diferente a un Estado "gordo", ineficiente y prebendario).
- políticas laborales y de seguridad social que paulatinamente igualen "hacia arriba" las diferencias entre países, evitando el puro cálculo estático de costos de la fuerza de trabajo (problemas de *dumping social* y conexos).

IV. Escenarios complejos bidimensionales

		PARAGUAY		
		Escen. 1	Escen. 2	Escen. 3
MERCOSUR	Modelo A	- -	- 0	- +
	Modelo B	+ -	+ 0	+ +

Este cuadro a doble entrada permite visualizar sintéticamente los escenarios complejos y sus variantes extremas, representando -en cada casillero- el primer signo (+ ó -) los Modelos Mercosur, y el segundo los Escenarios Internos paraguayos.

En B3 (++) estaríamos ante una configuración altamente positiva pues permitiría potenciar las ventajas de "ser pequeño" y ello en un marco de integración mas compensatorio de las asimetrías en el punto de partida de cada socio.

Contrariamente en A1(--), se daría la peor configuración hipotética, al converger una frágil situación interna con la situación menos favorable -para un pequeño país poco desarrollado- de las dinámicas integracionistas.

Los escenarios intermedios están representados en orden de "positividad" por B2 (+0), A3 (-+), B1 (+-) y A2 (-0) respectivamente.

Los supuestos de este ordenamiento son que en B2 puede predominar el efecto arrastre del Modelo de integración frente a una situación interna intermedia aunque no buena; en A3 lo negativo de aquél puede ser contrarrestado en parte por la maximización de la dinámica interna positiva y activa; en B1 puede configurarse un tironeo lleno de incertidumbres y en A2 la rudeza del contexto de integración difícilmente llegue a ser contrabalaceada localmente.

Naturalmente se trata de escenarios bidimensionales "idealtípicos", que difícilmente se darán puros por la mezcla de algunos los componentes internos con los que cada uno fue diseñado. Pero pensamos que tienen la utilidad de permitir abordar ordenadamente un razonamiento de tipo prospectivo como el que hemos ensayado.

V. Algunas implicaciones de estos escenarios -a modo de ejemplo- para el sistema educativo paraguayo.¹⁴

El objeto central de este capítulo del trabajo es simplemente dar un ejemplo de la utilidad del modelo de escenarios prospectivos. No se trata de realizar el estudio específico de los problemas educativos generales del país (ver al respecto, entre otros, los dos tomos del "Análisis del sistema educativo en el Paraguay", CEPES-HIID, Asunción, 1993) sino -en el contexto de los problemas estructurales allí reseñados- tratar de evaluar como los distintos escenarios que hemos presentado pueden influir o impactar sobre las reformas imprescindibles que requiere el sistema educativo. Aunque el estilo de redacción que sigue puede sugerir una voluntad explícitamente normativa, no se trata de eso, sino de extraer las exi-

14. Un ejercicio similar podría hacerse para el sistema político, las políticas de reforma del Estado, la estructura de distribución del ingreso, la estructura de producción agropecuaria e industrial, etc.

gencias de coherencia lógica de políticas implícitas en el propio diseño de los escenarios alternativos. Se trata pues de los problemas propios de la metodología utilizada.

Dicho de otro modo: cualquiera sea el escenario global de desarrollo e integración regional que predomine –dentro de los seis que definimos– el sistema educativo paraguayo debería pasar por importantes modificaciones si pretende superar las principales carencias que lo caracterizan respecto al escenario local, regional, latinoamericano y mundial. Sobre esto existe fuerte consenso en la literatura especializada. El problema es que según sea el escenario global que predomine, ello influirá necesariamente no sólo sobre la capacidad de hacer reformas, sino también sobre el tipo y urgencia de las mismas. Es decir: dado que el estado y evolución de la educación es, en sí mismo, una variable que integra el *set* de las que definen el tipo de escenario global predominante, hay cierta contaminación analítica que limita indudablemente un poco el análisis del tema.

Para simplificar el razonamiento podemos recortar el campo enfocando solamente los efectos de los escenarios “extremos” sobre el tipo de demandas de reforma del sistema educativo, su urgencia y su viabilidad. Es decir limitarnos en esta etapa del análisis a considerar a la educación como variable dependiente.

¿Cuál es el punto de partida?: Globalmente, un importante déficit cualitativo, de cobertura, de gestión, de equidad en el acceso y de financiamiento. En el nivel superior esta situación se ve agravada por la baja actividad investigativa en general, y especialmente en el área de Ciencia y Tecnología.

Dicho panorama, deficitario en sí mismo y en relación con los países vecinos, es por definición difícil de revertir a corto plazo por razones no sólo de recursos materiales o de inercia de los sistemas sociales y organizativos complejos. También porque la historia y la sociología de la educación nos muestra que el desempeño concreto de los sistemas educativos –y su evolución más o menos rápida– dependen en medida fundamental de decisiones “políticas”. Es decir, del tipo de pacto sociopolítico existente y de las relaciones de fuerza entre los actores sociales, culturales y políticos que constituyen el núcleo central de dicho pacto.

Si consideramos correcta la afirmación de que en esta etapa histórica el Paraguay atraviesa –incluso con independencia de su ingreso al MERCOSUR– por un proceso zigzagueante pero real de transformación de su tradicional pacto sociopolítico (con todas sus implicaciones institucionales ineludibles), parecen razonables los diagnósticos y recomendaciones que sugieren como inevitable la necesidad de iniciar inmeditamente reformas profundas del sistema edu-

cativo que lo adecuen a la realidad emergente, con sus exigencias de modernización, eficiencia, mayor equidad, y constitución de una nueva cultura política masiva que habilite la forja y consolidación de una ciudadanía democrática efectiva. En la medida en que el citado proceso de apertura democrática potencia reclamos crecientes de equidad socioeconómica –en un contexto de relativa escasez– ello presiona específicamente también sobre la necesidad de mayor eficiencia y modernización del sistema productivo y de servicios; y con ello sobre la reforma del sistema educativo. Todo esto, repito, con independencia del ingreso al Mercosur.

Ahora bien, esos imperativos aumentan y se hacen mas complejos si consideramos el enorme desafío que le plantea al país su actual pertenencia al Mercosur, con sus implicaciones de integración a la Unión Aduanera, una cada vez más libre circulación de factores productivos, y una mayor integración social y cultural. Tanto más si se considera que una lectura estática ubica al Paraguay en un punto de partida económico, social y cultural relativamente desventajoso frente a sus vecinos.

En este marco global que es el que ahora nos interesa analizar, si tomamos, para simplificar, los dos escenarios “complejos bidimensionales” extremos que habíamos definido, A1(—) y B3(++), nos encontramos con implicaciones para el sistema educativo diferentes en la profundidad de su contenido y en la urgencia de sus ritmos. En los casos intermedios dichas implicaciones aparecen naturalmente matizadas en grados diversos.

Comenzando por el más negativo (A1), podemos sostener que a pesar de su tendencia al estancamiento o retroceso en varias de las variables económicas, de gestión pública y propiamente políticas que lo definen, igual parecería razonable considerar como prioritario un esfuerzo específico de las fuerzas sociales y políticas “progresivas” por obtener algunas reformas educativas básicas que contrarrestaran, al menos a mediano y largo plazo, los aspectos negativos de dicha situación. Esta afirmación pensamos que puede aparecer como paradójica sólo en apariencia.

En efecto, si bien ese escenario global puede hacer más difícil cualquier tipo de reforma que apunte a la mejora educativa (en cobertura y en calidad), al mismo tiempo los procesos latinoamericanos de post guerra mostraron que en la medida que la dinamización del sistema educativo es comparativamente más barata que otras reformas económicas y sociales –y tratándose de una gratificación diferida de expectativas democratizantes– ella puede darse en paralelo a regímenes relativamente poco democráticos y con poca capacidad de crecimiento econó-

mico duradero. Además, en esta etapa histórica existe una fuerte presión "universal" de agencias financiadoras multinacionales que empujan hacia la reforma educativa; al menos en el plano de la extensión de la cobertura y la gestión de la enseñanza básica y media, y para ello facilitan fondos importantes y a largo plazo.

En cualquier caso, justamente por lo negativo del escenario global, se hace imperioso el esfuerzo por contrarrestar en lo posible ese contexto a largo plazo, mejorando los niveles generales de educación básica y preservando o mejorando algunos núcleos de educación media y superior de efecto estratégico para la hipótesis de un cambio posterior hacia escenarios globales más positivos.

La propia existencia del Mercosur en el entorno del país (incluso en el caso más extremo de una improbable retirada del Paraguay del mismo) ha de generar una presión objetivamente facilitadora de procesos reformistas en el plano educativo, lo que puede ser aprovechado por las fuerzas internas favorables al mismo.

Ello es importante no sólo en el plano de la necesaria calificación de base de la mano de obra en vistas al futuro, sino que al mismo tiempo puede operar como presión sociológicamente democratizadora hacia el futuro del propio sistema político. A su vez, un esfuerzo concentrado en algunos estudios de posgrado seleccionados que capaciten para la investigación de base y aplicada en las ramas agrícola, agroindustrial, energética y servicios de punta, permitiría no sólo canalizar a corto plazo las expectativas de ciertos sectores medios emergentes, sino que facilitaría un mejor desempeño del país en un eventual escenario posterior más positivo.

Resumiendo, si bien el relativo estancamiento económico y el carácter "conservador" (en varios sentidos del término) de las fuerzas sociopolíticas que predominarían en los escenarios más negativos harían bastante difícil cualquier reforma de fondo, la urgencia de actuar enérgicamente y con flexibilidad/creatividad táctica para obtener "al menos algunas reformas educativas" aparece en buena medida como un imperativo específico de ese escenario.

Analizando el escenario más positivo (B3), nos enfrentamos a un desafío mucho más exigente desde el punto de vista de las reformas educativas. En efecto, sería imposible para el país impulsar políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial en un contexto de mayor dinamismo y profundización democrática y de participación de la sociedad civil, sin acelerar profundas transformaciones en el ámbito educativo.

En ese escenario el país se enfrentaría a un acelerado proceso de urbanización, mayor industrialización

y cambios en el mercado de trabajo, necesidad de reciclajes laborales a todos los niveles, altas exigencias de competitividad regional, etc. Supondría además una creciente capacidad de iniciativa y gestión públicas y de los empresarios, todos elementos difíciles de encarar sin superar las limitaciones actuales del sistema educativo.

La propia exigencia externa, así como el ritmo de desarrollo y reconversión productiva y comercial locales, exigirían un rápido aumento de la calidad y cobertura educacional de base, así como un cambio cualitativo de la educación superior que debería superar en plazos no muy largos su actual "profesionalismo", creando diversos núcleos de especialistas en ciencias básicas y aplicadas, tanto en ciertas áreas de las ciencias sociales como en ciencias exactas y tecnología.

Para encarar esas tareas -imprescindibles en un contexto positivo y tan dinámico como el de este escenario- sería necesario que el país asignara a corto plazo un porcentaje sensiblemente mayor de su PBI al sector educativo, tanto en porcentaje de los gastos públicos como por parte del sector privado. Para que ello sea posible sería imprescindible un fuerte consenso político y de las élites sociales y culturales más significativas; no sólo implicando a los políticos y gobernantes, sino también a los empresarios y los sindicatos. Se trata no sólo de un problema de asignación de recursos escasos, sino de una pequeña "revolución cultural". Puede aparecer algo muy ambicioso, pero parece ser una de las claves constatadas para el buen desempeño de un pequeño país, en un contexto de cambio acelerado y sometido a la fuerte interacción con países de mayor desarrollo relativo en el contexto Mercosur.

De darse estas circunstancias, el Paraguay podría maximizar los aspectos positivos de su integración al Mercosur, aprovechando el nuevo contexto como incentivo para recuperar algunos de sus atrasos históricos en la región, especialmente en el ámbito de la educación; y transformaría a esta no sólo en una variable dependiente de otros factores, sino además en una palanca clave para acelerar y profundizar su proceso de modernización y democratización global.

Referencias bibliográficas

- **Arditi, B. y Rodríguez, J.C.** 1987. **La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay.** Ed. El Lector, Asunción.
- **Buitelar, R. y Fuentes, J.A.** 1991. La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43, abril, Santiago de Chile.

- **Bizzózero, L.** 2002. Definiciones estratégicas y negociaciones coyunturales de socios pequeños en procesos de integración: el caso de Uruguay en el Mercosur, en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **Caballero, J.M. y Céspedes, R.L.** (comps.) 1998. **Realidad social del Paraguay**; CIDECEADUC-KAS, Asunción.
- **CEPAL, VVAA.** 1992. Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina; Seminario 1 al 4 de diciembre. Montevideo.
- **Cimadamore, A.** 2002. Mercosur: asimetrías y la lógica institucional de la integración, en G. de Sierra (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades*. CLACSO, Buenos Aires.
- **de Sierra, G.** 1994.- (coord.) **Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal**. Nueva Sociedad y CIIH-UNAM, Caracas - México.
- 2000.- Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur, en Marcos Costa Lima y M.A. de Medeiros (orgs.) **O Mercosur no liminar do Século XXI**, Cortez Editora/CLACSO, São Paulo, Buenos Aires.
- 2001.- (comp.) **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario**. CLACSO, Buenos Aires.
- 2001.- El Mercosur como proceso multidimensional. Y como estudiarlo desde las ciencias sociales; en G. de Sierra (comp.) **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario**. CLACSO, Buenos Aires.
- 2002.- (comp.) **Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades**. CLACSO, Buenos Aires
- **East, M.** 1987. Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril. San Pedro.
- **Hoste, A.** 2002. La interrelación entre las asimetrías y un Fondo Mercosur de Desarrollo Regional, en G. de Sierra (comp.) **Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades**. CLACSO, Buenos Aires.
- **PNUD-Paraguay** 1996. **Calidad democrática y Gobernabilidad en el Paraguay**. Inf.N°1 Desarrollo institucional y restricciones Socioeconómicas. Asunción-Santiago de Chile
- **Lewis, V.A.** 1976. **Size, self Determination and International Relation**. IIEyS, Universidad de las Indias Occidentales. Kingston.
- **Yore, M. y Palau, T.** 2002. La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos; en G. de Sierra (comp.) **Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades**. CLACSO, Buenos Aires.
- **Perkins, D.W.** 1989. Large countries: the influence of size, en **Handbook of Development Economics, vol.II**, Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (eds.). Elsevier, Amsterdam.
- **Real de Azúa, C.** 1977. Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo, en *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre. Santiago de Chile.
- **Rivarola, D.** 1986. **Los movimientos sociales en el Paraguay**. CPES, Asunción.
- **Rosenberg, M.** 1987. Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y El Caribe en el contexto global, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril. San Pedro.
- **Ruiz Tagle, J.** 2000. **Exclusión social en el mercado de trabajo en el Mercosur y Chile**. OIT, Santiago de Chile.
- **Serna, M.** 2001. Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur, en G. de Sierra (comp.) **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario**. CLACSO, Buenos Aires.
- **Vuskovic Céspedes, C. y Escoto, R.M.** 1990. **Pequeños países periféricos en América Latina**. Nueva Sociedad, Caracas.

Resumen:

El artículo muestra el interés analítico de un Método Prospectivo de Escenarios Alternativos, aplicado al caso de Paraguay en el proceso de integración al Mercosur. Se vinculan, en un solo modelo, las variables internas y externas en los análisis "costo-beneficio" de integración al bloque regional.

A pesar de que el ejercicio se limita al caso paraguayo, se sostiene que la lógica analítica del método propuesto tiene validez general para

el estudio de los procesos de integración, y en particular para estudiar a los otros países que integran el Mercosur.

Luego de plantear los diversos escenarios, se profundiza en algunas de sus implicaciones, a modo de ejemplo, para el caso del sistema educativo paraguayo.

DESCRIPTORES: Integración/ Mercosur/ Escenarios alternativos/ Paraguay.

Las dimensiones de la desigualdad

Augusto Longhi *

1) ¿Por qué es importante el estudio de la desigualdad?

El estudio de la desigualdad tiene diversas justificaciones. Existe por una parte una razón "moral". Según ésta, el tema vale como objeto de investigación porque es deseable la máxima igualdad posible, en razón de axiomas universales o muy compartidos. Cabría entonces a la investigación determinar cuál es la aceptación por parte de la gente de los principios igualitaristas, precisar la distancia que existe entre el ideal igualitario y las situaciones concretas, y por supuesto ubicar y explicar los fenómenos sociales que operan determinando la mayor o menor igualdad. Todo en base y en función exclusiva de axiomas morales, los que constituyen el punto de partida y de llegada de la actividad del científico.

Si bien éste es un ingrediente necesario no es el único, y sólo da un fundamento parcial. Y ello porque no completa o cierra por qué es necesaria la igualdad. Algunos podrían señalar que la desigualdad está en el orden natural, o que la misma desigualdad es necesaria desde el punto de vista ético para co-

ronar las diferencias de capacidades y esfuerzos, o también porque aseguraría una mayor eficiencia o crecimiento y una asignación más correcta de los recursos.

Es por ello que debe existir una justificación y hasta motivo que podríamos denominar de carácter "instrumental". Sin negar que el tema tiene un aspecto ético o moral que es ineludible, debe darse cuidado al segundo, porque es éste tanto como aquel el que finalmente tendrá que dirigir la práctica de los hombres.

En esta segunda justificación la igualdad social es deseable porque se infiere o se ha comprobado que asegura mejores resultados sociales. Su alcance y preservación se justifica tanto como fin en sí, como porque a través de la misma se asegura el alcance de otros resultados o fenómenos sociales también valiosos. Lo interesante es que siguiendo esta segunda línea de justificación se puede recurrir a una vasta tradición sociológica, y también

ampliar y consolidar la razón moral -aspecto éste ineludible.

En tal sentido, en muy diversas investigaciones realizadas por las ciencias sociales se ha probado que la igualdad es deseable en tanto



FOTO: Agnaldo Maciel

* Profesor Adjunto del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y en Facultad de Ciencias Económicas. UDELAR. - E-mail: augusto@fcs1.fcs.edu.uy

posee funciones positivas para con la sociedad. Ese carácter e impacto "positivo" se observaría en los siguientes efectos de la mayor igualdad:

a.- una sociedad más integrada y solidaria, porque no existen rupturas o barreras sociales abruptas. Si la igualdad no es una condición suficiente de la integración y cohesión social, sí es una condición necesaria y de alta gravitación. La cohesión social es en sí deseable, y tiene a su vez impactos positivos en muy diversos planos de la vida social. Es fundamentalmente por esto que la promoción de la igualdad social ha sido históricamente uno de los objetivos principales de las políticas sociales.

b.- un uso más eficiente (mejor relación medios fines) y más eficaz (más alto resultado o producto), por ende productivo, de los denominados recursos humanos, o de la potencialidades y capacidades humanas, ya que por definición cuando existe mayor igualdad se tiene también menor explotación y discriminación. Y estos dos fenómenos determinan de por sí exclusión social e infradesarrollo de buena parte de las capacidades materiales y humanas. La desigualdad plantea entonces restricciones a la libre movilidad, a la buena selección, y al más amplio desarrollo y aprovechamiento de las capacidades humanas.

c.- una sociedad con un clima o escenario político menos conflictivo, más cooperativo, en equilibrio de expectativas, y por ende estable y predecible. Lo cual de por sí implica una mejor condición para el funcionamiento, desarrollo y fortaleza de los sistemas políticos, y a su vez permite a los sistemas políticos poner los recursos, tiempo, y energías colectivas hacia la resolución de otros problemas. La desigualdad, entonces, no es un problema menor en atención a los conflictos que genera, el proceso de previsión, atenuación o resolución de conflictos que impone, y las consiguientes pérdidas que determina.

d.- un mejor desenvolvimiento del sistema económico, porque la buena resolución de to-

das las condiciones anteriores actúan como factores o condiciones antecedentes, favoreciendo el cálculo y la planificación, la acumulación, el aumento de la producción, la formación de ahorro, la inversión y reinversión de utilidades, etc. De esta manera la igualdad social pasa a ser entonces una variable o condición antecedente de la acumulación y del proceso de desarrollo económico y social.

Las conexiones precedentes han sido probadas en múltiples investigaciones. A través de ellas se ha confirmado que a guarismos muy altos y sostenidos de la desigualdad, existirían serias dificultades de establecer y consolidar la solidaridad social, un sistema político estable, y de iniciar y mantener un proceso de desarrollo económico equilibrado y sostenido.

2) Instancias y determinantes: la desigualdad como proceso.

La desigualdad es un fenómeno complejo en el que se pueden distinguir dimensiones que operan como elementos constituyentes, factores, y también instancias. Así, es posible distinguir dos dimensiones fundamentales: la desigualdad de resultados, productos, o consecuencias, y la desigualdad de acceso a oportunidades, medios, y recursos. Sen (1987) por ejemplo distingue entre esos dos planos como fundamentales para el análisis del bienestar y de la desigualdad, en tanto representan momentos de la capacidad y de la libertad humana. Llama a la primera dimensión "functioning" y a la segunda "capability"⁽¹⁾. Roemer (1995) por su parte distingue entre "recursos" y "oportunidades", en una diferenciación que también tiene un carácter procesal, pero que remite fundamentalmente a la relación instrumental entre medios y fines⁽²⁾ en un enfoque de claro contenido económico y materialista.

Lo que importa considerar de esta diferenciación es que permite ubicar y conceptualizar la desigualdad como algo dotado de las siguientes características: a- es compleja, esto es, compuesta de distintas instancias o dimensiones, lo que implica que como fenómeno tiene múltiples

1) Esta distinción ha sido planteada por Sen en muchas de sus obras, pero su mayor fundamentación y tratamiento sistemático puede verse en "Standards of livings"; Cambridge University Press; 1987 y asimismo en "Nuevo examen de la desigualdad" Alianza Universidad; Madrid; 1995.

2) Véase al respecto Roemer: "Theories of distributive justice"; Harvard University Press; 1996.

manifestaciones o expresiones, y b- puede ser tratada como un proceso en el que es posible distinguir momentos o una cadena de determinaciones, lo que implica a su vez que su intensidad está regulada por las acciones y regulaciones humanas en distintos momentos o fases de dicho proceso y cadena.

Siendo así, esto por supuesto nos lleva a continuación a dos preguntas fundamentales: en primer lugar: ¿cómo se ordena dicho proceso?, esto es, ¿cómo se construye la desigualdad?, y en segundo lugar: ¿qué mecanismos a su vez intervienen provocando una mayor o menor igualdad-desigualdad en los planos seleccionados?, es decir, ¿qué causa determina el fenómeno?

La primera pregunta implica determinar si basta con una concepción de momentos o instancias de carácter "bipartita". En otros términos, ¿basta sólo con diferenciar acceso a los recursos, medios u oportunidades de un lado, y del otro, resultados, productos o consecuencias, como momentos o instancias únicas de proceso?

¿No es admisible y hasta necesario distinguir una instancia o dimensión intermedia que podría identificarse como capacidad o eficiencia en el uso de los recursos, medios y oportunidades? Y ello porque ciertamente el acceso a los recursos y a las oportunidades marca exclusivamente una potencialidad, o una probabilidad de alcanzar un resultado máximo. Es razonable y pertinente considerar que el resultado se ubicará siempre a una determinada "distancia" de dicho máximo, como consecuencia del nivel de desarrollo efectivo o "final" logrado con los recursos disponibles.

Dicho en términos de determinación y causalidad, el acceso a los recursos y a las oportunidades no es condición suficiente, y por ello no describe y explica en forma suficiente y completa el proceso, y así su resultado. En otras palabras: el resultado se explica y está en función de la oportunidades y acceso a los recursos, y también por el manejo que se realice de ellos como medio o instrumento para la maximización de los objetivos y resultados de la acción individual, grupal, organizativa o institucional. Siempre existe una intervención humana, individual y grupal sobre recursos y oportunidades, que "agrega" o "contribuye" a determinar también el resultado.

Cabe entonces la pregunta ¿cuál es el efecto de lo que se podría denominar la "instancia

organizativa", en especial en sus aspectos tecnológicos- relación manejo y combinación de medios disponibles en vistas o en función de maximización de resultados- pero también en sus aspectos específicamente societales -esto es de diseño o gestión de posiciones y relaciones entre las posiciones.

Ciertamente, esta instancia es operante. A igualdad de recursos una organización más eficiente o racional con arreglo a fines asegura un resultado más alto y en menor tiempo que una organización menos eficiente. Y ello puede ocurrir porque el objetivo o meta en cuestión no tiene la misma carga, o tiene una posición relativa desfavorable frente a otros, porque los medios, recursos y oportunidades se eligen, articulan y utilizan incorrectamente, porque hay menor saber o experiencia acumulados, o éstos son mal empleados o reproducidos, etc.

Es por ello que esta instancia mediadora entre los medios, recursos y oportunidades de un lado, y resultado y producto, del otro, es verdaderamente relevante y debiera ser incorporada, en tanto alude a la relación técnica o instrumental, y a como incide sobre ella la "dimensión organizativa" y sus distintas racionalidades. Obviamente, significa dar un papel muy significativo a la teoría y sociología de las organizaciones.

La segunda pregunta listada precedentemente lleva a determinar qué fenómenos sociales intervienen determinando la forma e intensidad de la desigualdad, y por tanto han de incorporarse en la explicación de la misma. Lo que podría expresarse con la siguiente pregunta: ¿son la explotación -intercambio y apropiación desproporcional-, y la discriminación -cierre por interés corporativo- por sí solos los únicos procesos o fenómenos sociales intervinientes que es analíticamente pertinente considerar?

¿O es que hay que incorporar también como una instancia explicativa altamente relevante la de la valoración social de la igualdad, como componente del entramado o construcción ideológica de una sociedad? Es bien evidente que las sociedades son desde el punto de vista ideológico-cultural más o menos igualitarias, lo que ciertamente se plasma o concreta en todo el sistema institucional, de las organizaciones, y de las interacciones y relaciones sociales, y así a nivel de los procesos de explotación y de discriminación.

Las sociedades humanas, esto es, sus grupos e individuos, pueden valorar más o menos la igualdad, frenarla o potenciarla al máximo posible. Esto se establece y reproduce a nivel de los valores, de las normas, y de todo el sistema institucional. Y mediante esta acción superestructural se termina generando en el largo plazo una acumulación o sedimentación de las desigualdades entre las distintas categorías y segmentos sociales.

Sin duda, esta dimensión cultural o ideológica actúa sobre el diseño y reproducción de la estructura social como sistema de colectivos y posiciones -de organizaciones y relaciones-, sobre los procesos de intercambio -explotación- que ocurren entre colectivos y posiciones, y también sobre los grados de apertura-cierre -discriminación- que existen y operan en los colectivos y las posiciones sociales. Y lo hace con autonomía relativa.

Decimos autonomía relativa porque la preferencia por la igualdad -mayor o menor- ha de influir y operar sobre mecanismos de explotación y discriminación sólidos y de larga data, sostenidos o defendidos por grupos concretos, que sustentan y persiguen intereses de grupo, que siempre ofrecerán resistencia o darán un curso y tratamiento específico al ideal de igualdad.

Por todo lo anterior creemos que esta dimensión debe ser incorporada como dimensión altamente significativa no sólo a los modelos de investigación, sino también a los programas de diversa naturaleza en los que se persigue como meta el incremento de la igualdad.

3) El orden estructural y la explotación y la discriminación como mecanismos básicos de la desigualdad:

Los procesos de explotación y de discriminación han tenido un lugar central en la investigación y explicación de la desigualdad. Esta centralidad deriva tanto de su incidencia o impacto, sin duda muy alto, como del grado de elaboración teórica que existe sobre los mismos en la teoría sociológica, lo que por su parte es también una confirmación de su incidencia fáctica.

Su pertinencia y alta importancia para la teoría sociológica radica en que ambos ponen el

acento en los niveles estructurales y organizativos de la vida social, y en especial, en su traducción y concreción al nivel micro de las interacciones y relaciones sociales. Explotación y discriminación son entonces fenómenos que dirigen la atención del sociólogo hacia arreglos o formatos desigualitarios de las relaciones sociales entre actores y colectivos, hacia el microcosmos relacional y de marco normativo en el que se define, reproduce y gradúa el proceso de desigualdad. De allí la importancia tanto teórico-conceptual como analítico-empírica de estas categorías y de su tratamiento sistemático.

No por esta riqueza debe olvidarse que ambos procesos operan siempre en el marco de una estructura social dada, que como tal implica una determinada configuración de organizaciones y posiciones, que es ya en sí un determinado arreglo de diferenciación y desigualdad, en el seno del cual operan ad hoc estos procesos. En otras palabras, explotación y discriminación son procesos sociales operantes y regulantes de la desigualdad, pero actuantes sobre y al interior de componentes estructurales como lo son los modos de producción, las redes sociales, y las organizaciones, todos los cuales definen en su diseño y armado un determinado arreglo de igualdad-desigualdad, por otra parte muy visible y constatable.

Se puede decir entonces que las estructuras sociales son, por y en esta combinación de modos de producción, redes, y organizaciones, más o menos equitativas, lo que permitiría evaluar o ranquear a su vez a las sociedades en una perspectiva transversal u horizontal. Porque siempre un formato estructural, como sistema asignativo que es, y en ello, es heterogéneo, e implica y contiene un mayor o menor grado de desigualdad. Arreglo estructural sobre el que luego operan los procesos de explotación y discriminación, redefiniendo así el formato estructural y asimismo ampliando o reduciendo la desigualdad en su interior.

La conclusión principal a tener en cuenta en cualquier construcción teórica o análisis empírico es que los procesos de explotación y discriminación operan a posteriori y en reacción a la existencia del sistema asignativo y estructural, y entonces, de estratificación social. Estos procesos forman parte y operan al interior de un sistema de estratificación o de clases, y en función del mismo.

3.1. La explotación: ideas fundamentales y derivaciones.

Trataremos en primer lugar de la relación de explotación como contribuyente y explicatoria de la desigualdad. Como lo exponemos a continuación, incorporar la relación de explotación como componente y mecanismo explicativo de desigualdad exige ampliar el contenido y referencia del concepto en dos direcciones. a- Por una parte en lo que respecta a los ámbitos, espacios o esferas estructurales de referencia y aplicabilidad. b- Por otra parte, y como derivación de lo anterior, al espectro de posiciones o estatutos también estructurales de referencia y aplicabilidad. Esta extensión del concepto implicará modificaciones hechas en base y a partir de la teoría original, que consideramos están contenidas e implicadas en la misma y en sus aplicaciones investigativas.

Creemos que el resultado principal es un esquema más preciso y desagregado para el análisis de situaciones o casos, pero también, siendo esto quizás más importante que lo anterior, el aportar una concepción más acorde o promisoría para una visión ética de la desigualdad, y en relación a una teoría de la justicia.

La visión marxista de la desigualdad y sus implicaciones:

Para la tradición marxista el problema de la desigualdad es el problema de la explotación. Es la explotación el mecanismo que reproduce la desigualdad y el que regula su intensidad. En la visión predominante, el producto social es el resultado del trabajo humano y la desigualdad surge fundamentalmente de la apropiación desproporcional y asimétrica de dicho producto. Explicar la desigualdad implica entonces explicar la explotación ⁽³⁾.

La explotación, a su vez, se ha visto y conceptualizado en la mayoría de los autores marxistas como apropiación de riqueza o de excedente allí donde el trabajo crea producto y valor, esto es, en la denominada "producción material". Esta actividad es central para esta teoría. Dado que valor y riqueza se identifican con producción de mercancías (Marx 1981), será la

producción material la actividad que produce valor y riqueza, y donde se genera el producto adicional y su división social.

Por el lugar estructural que se le asigna a la esfera de la producción, también ocupa ésta un lugar estratégico y determinante en relación a los procesos de distribución y circulación (Marx 1970). Y ello porque es en la esfera o instancia productiva -la primera- donde ocurre el primer y crucial paso de la división del trabajo y del producto. Es allí donde se forman las clases sociales y donde queda determinada la división del producto y la desigualdad. Habrá luego circulación del salario y de la ganancia, pero ya determinado su monto y su relación cuantitativa en dicha esfera.

Esta es la visión clásica y predominante dentro de la corriente marxista, la que ha contado con el mayor número de seguidores.

La razón de esta concentración exclusiva en la esfera de la producción material es vista por Enguita en estos términos (Enguita 1999): "Marx señaló siempre como escenario de la explotación en el capitalismo la producción misma, probablemente por dos motivos: primero, porque **creía a pie juntillas en el carácter no explotador del mercado**, al igual que los economistas "burgueses", e incluso ello hacía más sorprendente su propia teoría, **que la fuerza de trabajo era explotada en la producción a pesar de no serlo en el mercado**; segundo, porque así era posible dibujar un mapa simple y nítido de las clases sociales que, de otra manera, se habría complicado enormemente" (pág 73). ⁽⁴⁾.

Es cierto que existe una pesada y fuerte influencia de los clásicos sobre Marx, pero también que su visión está muy marcada por las especiales características estructurales del capitalismo de su época, en el que por ejemplo se tiene un mercado de alto carácter competitivo, o sino, de alto grado de competencia, y a su vez, un sistema de producción material e industrial de altísimo peso estructural.

Sin embargo, es también cierto que su enfoque, que podríamos denominar "clásico", atrapado por la teoría materialista del valor de Smith y de Ricardo, minimizó o descuidó premisas teóricas que consideramos básicas en su teoría: que

3) Pero el marxismo no se agota aquí: la explicación de la explotación exige determinar también el origen de una determinada forma de relación de explotación, y el conjunto de las diversas regulaciones que concurren a definir y preservar dicha relación, todo en el marco de una acotación histórica en donde el factor decisivo son las clases y sus relaciones de poder.

4) Los subrayados son nuestros.

la explotación implica desde un punto de vista analítico formal un intercambio de valores desigual, asimétrico o desproporcional, que ésta es su característica esencial, y que ello constituye la razón principal de la crítica desde un punto de vista ético o de una teoría de la justicia a las sociedades de clases. Aspectos estos que sin duda están todos contenidos y hasta desarrollados como ideas centrales en su marco teórico (5), pero de los que se podría decir no se han desplegado todas sus derivaciones teóricas.

Desarrollar estas implicaciones formales de la relación de explotación tiene tanto derivaciones teórico-conceptuales, como éticas. Lo primero porque permite -al menos como hipótesis preliminar- ampliar el alcance de la relación de explotación en lo que respecta tanto a modos de la producción como a esferas o actividades económico-productivas. Lo segundo, porque lo que se puede llamar una teoría formal de la explotación, como enfoque formal, permite y facilita la crítica desde la ética, en tanto la explotación implica apropiación no proporcional o no contributiva, y por tanto injusta. Y este es justamente un aspecto de la teoría de Marx plenamente vigente, y a la vez muy pertinente para el estudio de la desigualdad.

¿Qué sería lo específico de la explotación como forma general?

El atributo fundamental de la relación de explotación, sobre todo en vistas de la explicación de la desigualdad, es que refiere a una relación social, siendo esta una relación entre posiciones sociales. Esa relación entre posiciones pre-existe a su ocupación por los sujetos, con independencia de lo que hagan o dejen de hacer.

La relación define un modo de la producción social. Como tal define las obligaciones y contribuciones de las partes y paralelamente sus derechos. Este arreglo relacional comprende como componentes fundamentales una específica relación de posesión y propiedad de los recursos productivos escasos -propiedad, un específica relación con el saber y la tecnología -calificaciones, y una relación también específica de poder institucionalizado -autoridad. Aspectos

todos estos que son las dimensiones fundamentales de constitución e identidad de las clases sociales, y a la vez vectores de diferenciación y de desigualdad. La desigualdad en su forma e intensidad se sustenta y reproduce como relación de intercambio desigual en dichas dimensiones.

Todos los modos dan lugar en su interior a una relación de explotación específica. Por esta variabilidad y sucesión histórica de los modos de producción, por la creciente complejización de la estructura social que implica simultaneidad de modos de producción, y en bien de incorporar las dimensiones formales y éticas de la explotación como mecanismo de la desigualdad, es necesario llegar a una definición general y a la vez formal, o analítico-formal de la explotación.

Siguiendo estos requisitos Enguita da esta definición formal-genérica de explotación: "la relación por la cual un individuo o grupo se apropia de los recursos o la riqueza poseídos o producidos por otro individuo o grupo, sin una contrapartida equivalente. Sus mecanismos habituales son hoy el intercambio y la producción asociada, aunque se han necesitado milenios de historia para que estos sustituyan al más conspícuo, todavía presente en la periferia (geográfica), pero sobre todo económica, social y cultural) del sistema: la violencia (Enguita; 1999; pág 84).

Creemos que esta definición es compatible en su contenido y derivaciones. Nótese que se habla de: un intercambio de no equivalentes; de dos posibles beneficiarios: grupos e individuos; de recursos o riqueza, es decir de objetos escasos y que satisfacen utilidades humanas, pero que son diversos, por lo que habrá que encontrar un patrón de medida y cuantificación que opere como equivalente; y dice al final, y esta diferencia es importante por lo que agrega e innova: producidos o poseídos también por individuos o grupos. Es decir, puede haber explotación entre poseedores, y no ya sólo entre poseedores y no poseedores.

Aunque la idea no es totalmente nueva, se generalizan y proyectan de forma sistemática sus implicaciones. En efecto, en todas las visio-

5) Presentes sin duda en los análisis del proceso de intercambio en la producción, en la distribución y circulación del excedente. En el acto de pago del trabajador por parte del capitalista -esfera de la distribución- se termina de realizar y concretar el proceso de extracción de plusvalía y de intercambio desigual iniciado en la producción. Y claramente estamos hablando de actos, o relaciones que no corresponden en sentido estricto a la instancia productiva. Es decir, aún focalizando la esfera de la producción, el concepto de explotación remite a otras esferas, y al cierre de la relación de intercambio desigual en otras esferas.

nes marxistas las relaciones de intercambio mercantil son relaciones entre poseedores. La relación salarial misma, luego de liberarse y extenderse los mercados de trabajo, fue siempre vista en este marco teórico como una relación entre poseedores de fuerza de trabajo de un lado, y de capital y de las condiciones de la producción capitalista del otro. También el marxismo ha destacado reiteradamente la existencia de relaciones de explotación entre distintos modos de producción, o entre poseedores de un mismo modo o de distintos modos. Esto ha sido especialmente marcado en la enorme diversidad de estudios históricos, económicos y sociológicos realizados en América Latina, en especial en aquellos que han incorporado y/o analizado la relación entre el desarrollo del mercado y de las relaciones mercantiles, y la conformación estructural heterogénea y fragmentada que poseen estas sociedades, al combinar en su interior distintos modos de producción. ¿Por qué entonces no formalizar y generalizar lo que la investigación empírica de inspiración marxista viene señalando hace mucho tiempo?

La relación de explotación, entonces, se generaliza y expande; se produce un aumento de los ámbitos y de las relaciones en las que ocurre la explotación. Al respecto afirma Enguita. "En general podemos decir que se da explotación, a través de una relación de intercambio desigual, siempre que un individuo recibe más o menos de lo que da y supuesto que la relación se limite, como relación económica, a ese dar y recibir (...) No hace falta argumentar que todo este pequeño aparato conceptual y simbólico puede aplicarse, igual que se ha hecho al intercambio en el mercado, a la asignación de recursos por parte del Estado, concretamente en el ámbito del modo de producción tributario. De manera más general, se aplica a todas las transacciones en que, sin producirse en ellas mismas nada nuevo, es posible comparar lo que se da con lo que se recibe para cualquier participante (pág 87).

Lo más importante es que esta expansión del contenido del concepto implica que la relación de explotación no queda encerrada o se limita exclusivamente al proceso o relación de trabajo, ni siquiera a la esfera productiva. Y ello porque es ciertamente válido establecer que para los individuos las relaciones de intercambio o de transacción asimétrica existen antes, duran-

te y después del proceso de trabajo y de su relación laboral: es obvio que la reproducción cotidiana de los individuos exige su participación e intercambio de valores en las esferas o instancias doméstica, mercantil y estatal, existiendo en estas instancias intercambio desigual. También porque como concepto general ha de implicar -por una necesidad lógica- las relaciones de intercambio desigual que existen entre las organizaciones y los modos de producción de los que forman parte los individuos.

Esto es una derivación necesaria de la afirmación según la cual la explotación no existe solo, o no se completa exclusivamente, en la instancia productiva. Siempre se requieren otras instancias, o esferas en las que el proceso termina de cerrarse: en la sociedad moderna el individuo forma parte de una unidad doméstica, participa en el mercado o en múltiples mercados, forma parte de una comunidad política, y seguramente también integra diversas organizaciones. En todas estas esferas el realiza o necesita realizar en su reproducción cotidiana intercambios o transacciones de valor, y por tanto en todas ellas tendrá resultados o saldos de transacción, que al final y en forma agregada serán positivos o negativos, esto es, arrojarán ganancias o pérdidas. De esta manera, las esferas o relaciones de explotación en las que puede participar son múltiples, y diversas en sus resultados en lo que a explotación respecta.

Otra necesaria extensión del concepto de explotación se plantea cuando pasamos del ámbito individual al ámbito colectivo, esto es, al comprender en la relación de explotación no sólo a individuos sino a colectivos que intervienen como unidad. El individuo participa socialmente no sólo como individuo, sino también como individuo integrante de colectivos u organizaciones. Y estos colectivos u organizaciones realizan como unidades de segundo nivel relaciones de intercambio que pueden ser simétricas o asimétricas, es decir, existen también relaciones de explotación entre organizaciones. Lo mismo que en el caso de los individuos cada organización participa en diversas esferas y relaciones de intercambio por lo que tendrá diversos saldos de transacción, positivos y negativos.

De esta manera, así como existe un saldo de transacción individual, habrá también un saldo colectivo en la formación y la distribución del producto. Un saldo positivo implica un aporte

o contribución de esfuerzo o valor menor al que se tiene por retribución o por cambio del mismo. Esto obviamente representa una ganancia o saldo de explotación positivo, lo que puede ser denominado una participación desproporcional, en este caso positiva.

Ciertamente, esto representa un aporte significativo no sólo a la comprensión de los procesos de explotación sino también de la conducta individual. Y ello porque la incorporación de los dos planos, el individual y el colectivo, permiten visualizar resultados diferenciales en cada uno los mismos. Un individuo puede tener al interior de una organización un saldo de explotación negativo, pero su organización obtiene en el intercambio externo -esto es, con otras organizaciones- un saldo positivo, que a su vez compensa y sobrepasa su saldo individual. Mecanismos como éste, por ejemplo, pueden emplearse para explicar la movilidad de la fuerza de trabajo, o el comportamiento político y gremial de los trabajadores. Creemos que análisis de este tipo pueden ser de alta utilidad o valor en la investigación empírica.

El valor y la medida de los intercambios:

Es claro que hablar de transacción asimétrica o de participaciones desproporcionales requiere de una medida de cuantía y valor de los intercambios. ¿Cómo saber que existe explotación, y su cuantía, sin ese patrón de medida? ¿Qué unidad usar para medir intercambios de objetos de distinta naturaleza?

Quienes han adherido a la teoría de las clases y de la explotación han hecho uso de la teoría del valor trabajo como categoría fundamental para explicar tanto el origen del producto y la riqueza como para dar cuenta de su distribución y circulación. El trabajo y su medida en tiempo realizado en la producción de las mercancías, es al mismo tiempo la fuente o génesis del valor y de la riqueza, y el patrón a emplear para medir la participación en la producción y

la distribución. Por ello ha sido la unidad de cuantificación básica para determinar la existencia de explotación y su intensidad en cualquier caso o situación concreta.

Se trata sin duda de una categoría difícil de abandonar y más aún de sustituir. Y ello porque inicia, activa y regula como determinante el proceso productivo, porque implica praxis -esto es, interacción entre hombre y objeto-, transfiere al producto cualidades y capacidad humanas, porque es una muy buena medida de la utilidad, y así, de la desutilidad humana: el tiempo es valioso, útil, y necesario a la satisfacción de necesidades, y por último porque es una noción y regla de medida de carácter ubicuo y universal -el tiempo es el mismo y es posible medirlo de la misma forma. Por todo ello creemos que el tiempo de trabajo es fuente y medida principal del valor y del producto, y por ello también una medida adecuada.

Todo producto o recurso puede medirse en tiempo, y también hacerse lo mismo con la contribución o la participación de los distintos factores, esto es, capital vivo o variable, y capital muerto o constante, o si se prefiere, medir también así la contribución de los distintos factores, esto es, tierra, trabajo, capital. Y no es necesario para ello establecer que el tiempo trabajo es la "única" o "la fuente" del valor, sino simplemente la medida más "justa" y "adecuada" (6).

Medida de valor "normativa" o "atributiva" siguiendo a Enguita, que también podría utilizarse como numerario de las otros factores productivos, o si no, componentes de la riqueza, esto es, los valores de "recolección", de "retribución" y de "recompensa" (7), y decimos simplemente "podría", y claro está, como medida única y común.

Ahora bien, admitido que el tiempo de trabajo se puede utilizar como medida de valor -aunque fuera exclusivamente esto último y no también génesis o creación- se cuenta con lo necesario para juzgar sobre la existencia de explotación y sobre su guarismo.

6) Tal el uso que hace Enguita en lo que él denomina una visión o teoría "atributiva" del valor, cuando afirma (Enguita; 1999): "Marx quiso fundir la visión normativa del problema, o quién debe apropiarse del producto, con su análisis positivo, o cuál es la fuente del valor, pregunta que puede considerarse como el trasunto metafísico de la relación entre valor y precios, o de la lógica inherente de los precios: la síntesis, el socialismo científico. En todo caso, para los bienes y servicios en cuya producción interviene de forma significativa el trabajo -o en la producción de cuyos medios de producción o materiales de trabajo interviene en forma significativa el trabajo-, tiene sentido una norma de atribución según el trabajo aportado. (...) Entendida, pues, como teoría normativa, o simplemente como norma de atribución, la teoría del valor trabajo, en este sentido restrictivo, parece una buena teoría -es decir, una buena norma- en lo que concierne a los bienes económicos reproducibles" (...) "...nos conformamos con ese primitivo instrumento llamado reloj para medir el trabajo por el tiempo de trabajo, suponiendo una intensidad y habilidad medias. Las variaciones de intensidad y habilidad para la producción de mercancías normalizadas serán convenientemente registradas por el mercado. Supondremos, pues, que el trabajo es el tiempo de trabajo" (pág. 136- 137).

3.2. La discriminación como componente de la desigualdad: naturaleza y variantes.

Si la explotación se asienta y expresa en un sistema de posiciones y relaciones entre las posiciones con sus consiguientes cargas e intercambios de recursos, la discriminación remite a procesos interactivos entre los individuos, en los que están en juego y se determinan las oportunidades de acceso a las posiciones, a los recursos de las mismas, y por consiguiente a los intercambios de recursos y valores que se realiza desde las mismas.

La importancia de incluir la discriminación en el análisis de la desigualdad es bastante obvia. Resulta de admitir que la conformación de clases y la explotación no cubren en forma completa todos los mecanismos, procesos y variantes de desigualdad, y siendo así, no dan tampoco una explicación y predicción completa del fenómeno. Dicho en otras palabras: una reducción significativa y exclusiva de las divisiones clasistas y de la explotación, no determinaría de por sí una reducción de la misma cuantía -o sino mucho menor- en la desigualdad. Y ello porque no se habría modificado otro mecanismo causal o determinante que opera en clara interacción con la división en clases.

Por derivación y dado que la discriminación por definición es limitación o cierre de acceso a las posiciones y recursos, tanto la conceptualización como la interpretación de los mecanismos de discriminación debe hacerse en torno y en función del sistema clasista y de explotación. Ello debe ser así no sólo porque es secundario o ad hoc, sino también: a- porque remite al sistema asignativo de personas a las posiciones, b- porque es dependiente de la relación posiciones-aspirantes a posiciones, y c- porque puede ser manipulado como parte de una relación de poder o de distribución entre las posiciones. Por ello además tiene un marcado carácter contingente y de alta variabilidad histórica.

Los antecedentes teóricos de este concepto se remontan a Weber, y a su visión del "cierre" y "exclusión" sociales como fenómenos característicos del funcionamiento de los mercados, en tanto implican determinación de "oportunidades económicas", y por ser a su vez mecanismos fundamentales de la formación de las corporaciones y de las clases, al implicar determinación de "oportunidades o probabilidades de vida". El intento de asegurar y preservar las oportunidades o probabilidades económicas, conduce al cierre y la exclusión, y así asegura y preserva para el grupo o clase las denominadas "oportunidades o probabilidades vitales".

Al respecto afirmaba el autor alemán: " (Weber; 1922): "Una forma frecuente de condicionalidad económica que se encuentra en todas las clases de comunidad es creada por la competencia por las probabilidades (oportunidades) económicas, como las supuestas por los cargos públicos, la clientela, los puestos de trabajo, etc. El número creciente de los que compiten en comparación con las posibilidades adquisitivas acrecienta el interés de los partícipes de limitar su número de algún modo. La forma como esto suele ocurrir es que se tome algún carácter exteriormente comprobable de los competidores (reales o potenciales), por ejemplo la raza, la religión, el idioma, el lugar de nacimiento, la clase social, el domicilio, etc., para basar sobre él la exclusión (...) Este proceso de "cierre" de una comunidad, como lo llamaremos (...). (...) En todos estos casos encontramos como fuerza impulsora la tendencia al monopolio de determinadas probabilidades (oportunidades), por regla general de carácter económico (...) Su finalidad está en cerrar en alguna medida a los de afuera las probabilidades (oportunidades) (sociales y económicas) que están en juego (pág 276) .

Los neweberianos retomarían estos conceptos fundamentales, pero ampliando e introduciendo cambios a su contenido, que sobre todo intentan incorporar los contenidos o referentes de la noción de explotación. Tal por ejemplo lo

7) Véase al respecto el capítulo IV del libro del autor: "De la teoría del valor a la norma de la distribución" (Enguita; 1999; pág 121-171), en especial la síntesis de esta composición tripartita del "bienestar" y de la "riqueza" que se presenta bajo el acápite "Recolección, retribución y recompensa" (pág 167 a pag.171). Desarrollo que juzgamos extremadamente útil y sugerente para estudios comparativos de la desigualdad a nivel de individuos, colectivos dentro de la nación, o también naciones, en tanto remite a las implicaciones normativas o morales -esto es, de acuerdo social- que median o intervienen en la determinación de las rentas individuales y colectivas. Dice este autor (Enguita; 1999): " el conjunto de recursos al que toda persona puede acceder legítimamente, entonces, podría descomponerse en tres grandes categorías: su 'recolección', su 'retribución' y su 'recompensa'. Su recolección es simplemente el ejercicio de su derecho a la apropiación de los recursos naturales, su parte alicuota en lo que ya estaba ahí con anterioridad a él y a cualquier otro, o con independencia de él y de cualquier otro. su retribución es la contrapartida por su participación en la producción medida por su esfuerzo, es decir, por su trabajo (y, eventualmente por su espera), y proporcional al mismo. Su recompensa es el premio extraordinario a su aportación especial a la producción o mejora de los recursos sociales, aquello a lo que se le otorga derecho por encima de su esfuerzo" (pág 167-168).

que hace un autor como Giddens al definir la explotación como "cualquier forma socialmente condicionada de producción asimétrica de oportunidades vitales" (8).

También vale el ejemplo de autores como Parkin que ve en el cierre como tal un proceso esencialmente explotador. Dice este autor (Parkin; 1979): "los esfuerzos de un grupo social dirigidos contra otro para privarlo del acceso a ciertas recompensas y oportunidades (...) pueden interpretarse como explotadores aunque no se trate de una extracción de plusvalía derivada del uso de la propiedad". Y agrega también "las relaciones de dominio y subordinación entre la burguesía y el proletariado, los protestantes y los católicos, los blancos y los negros, los hombres y las mujeres, etc., se pueden considerar como de explotación en un sentido neoweberiano" (pag. 72).

Como se ve, en la corriente neoweberiana se amplía el sentido del término, y a su vez, la noción de oportunidades y de preservación y cierre de oportunidades se transforma en factor sobredeterminante y constitutivo del fenómeno de la explotación.

El problema de estas visiones es que son claramente omnicomprendivas, y que al serlo fuerzan y desconocen la identidad de los fenómenos, igualando conceptos que claramente tienen contenidos y funciones explicativas que deben y es necesario diferenciar. Además, no dicen cómo, y por qué, algunos grupos pueden imponer oportunidades económicas y vitales a otros. Esto es, ¿con qué poder y con qué recursos?

Dicho en otras palabras: ¿es el cierre y la discriminación lo antecedente y lo determinante en el proceso real?, y también, ¿es la explotación una variante de aquellos procesos, y se agota en ellos?.

Creemos que la respuesta a estas preguntas es ciertamente negativa. De allí que consideremos plenamente compartible la tesis sostenida por Enguita en su libro al afirmar: "En mi opi-

nión, una teoría de las desigualdades debe abarcar dos objetivos, sin sacrificar ninguno de ellos al otro: por un lado, abarcar todas y cada una de las distintas formas de desigualdad (la explotación y la discriminación), al menos las generalmente consideradas como más importantes, sin que se hagan mutuamente sombra; por otro, comprender cada una de ellas en su especificidad (Enguita; 1999; pag 77).

Ahora bien, ¿cuál es la especificidad de cada uno de los conceptos?, esto es, ¿cuál es su característica específica?, y también, ¿cuál es el lugar de la discriminación en un sistema de determinaciones o de interpretación de la desigualdad que lo vincule a la explotación, vista precedentemente?

Líneas arriba adelantábamos las razones por las cuales creemos deben diferenciarse dichos fenómenos, y a la vez tratarse la discriminación como un proceso condicionado y secundario en relación a las relaciones de explotación. Se postulaba que los procesos de cierre y discriminación se hacen a partir y en función de una estructura de posiciones -esto es, de clases y de redes- con sus correspondientes posesiones -o recursos-, y también sus correspondientes "sanciones" o "recompensas", es decir, desde y a partir de un determinado sistema estructural (asignativo, para emplear los términos de Parsons) (Parsons 1968). (9)

Lo específico del fenómeno de la discriminación frente a las clases, es que es un proceso de cierre o de regulación de oportunidades económicas y vitales, que se construye y se basa sobre características de los individuos de carácter "adscripto" (raza, sexo, género, grupo étnico, edad), con lo que se quiere señalar que son características sobre las que no se puede actuar, o que no está dado modificar. De esta manera, y una vez definido el proceso de cierre, esas características, siempre visibles y socialmente construidas o elaboradas, dan lugar a pretensiones y probabilidades con respecto a las posiciones disponibles. Obsérvese que el punto de partida -o

8) Y a su vez define las oportunidades vitales del siguiente modo (Giddens; 1973): "Las oportunidades vitales' pueden entenderse aquí como las oportunidades que un individuo tiene de participar de 'bienes' culturales o económicos creados socialmente que existen típicamente en cualquier sociedad dada" (pag 150).

9) Por esto se considera acertada la separación conceptual que realiza Enguita, y asimismo su afirmación sobre la relación que existe entre ambos (Enguita; 1999): "No existe en nuestras sociedades, de manera general, en las esferas burocrática, capitalista, tributaria o mercantil, relación de producción alguna que vincule como tales a las mujeres con los hombres, a los individuos pertenecientes a una etnia dominada con los de la etnia dominante, a los extranjeros con los nacionales, o a los jóvenes y a los mayores con los adultos de edad intermedia (...) Por consiguiente, no puede haber entre ellos, sobre la mera base de dichas características, una relación de explotación en sentido estricto. Lo que define la situación de los grupos discriminados en cada una de estas relaciones -de género, étnicas, comunitarias o generacionales- es, en la esfera extradoméstica, el hecho de ser, en distintos grados, excluidos o postergados en el acceso a la propiedad, a la cualificación y a la autoridad (3), es decir, a las 'posesiones' necesarias para no pertenecer a una u otra clase explotada, o para formar parte de una u otra clase explotadora. Y, en la esfera doméstica, a las mujeres, el hecho de serlo en el acceso al empleo o a los negocios, o sea, a la actividad económica extradoméstica. Se trata, en suma, de grupos con oportunidades económicas diferentes" (pag 77).

de construcción del proceso de cierre- y de llegada -o de selección de sujetos en el proceso de discriminación- son siempre posiciones, y los recursos e intercambios asignados a las mismas.

Los rasgos "adscriptos" fijan entonces "pretensiones" o podríamos decir también "reclamos" siempre "socialmente construidos" en la interacción de los grupos, relativos a la probabilidad o chance de acceso a las posiciones, en términos de a- exclusividad, b- consideración social, b- preferencia, c- prelación sistemática. Cuando existe discriminación habrán de observarse y confirmarse, entonces, esos grados diferenciales y observables de "sesgos" u "orientaciones" en la selección de categorías de individuos, para las posiciones o status sociales dados, y en principio "abiertos" a la entrada.

Si la característica o rasgo seleccionada en el proceso de discriminación impone en forma determinante e inexorable el acceso -o exclusión- a una determinada posición nos encontramos ante lo que se ha denominado "discriminación absoluta". Se trata en este caso de un proceso "cerrado", en el que no existe opción para los participantes en la relación. El caso paradigmático de ello son los sistemas sociales en los que existe fuerte segregación racial, pero valen también como ejemplo aquellos sistemas sociales que imponen diferencias infranqueables según el sexo o la edad, algo por cierto históricamente más frecuente y perdurable. Obviamente esto significa que en dichas sociedades existe un fuerte proceso de segmentación, con muy bajos niveles de integración social por los grupos excluidos.

Por el contrario, cuando la característica o rasgo seleccionado no determina un resultado inexorable sino podríamos decir probabilístico nos encontramos frente a lo que se ha denominado "discriminación relativa". Las chances de un sujeto derivan del conjunto de sus rasgos o características, donde cada uno de estos rasgos o características le agrega o asigna una determinada chance -no inexorable, o no determinada- en su pretensión de acceso a una determinada posición o consideración social. Valen como ejemplo el sesgo desfavorable que conllevan el

pertenecer al género femenino, ser joven, o extranjero.

Insistimos que estos ejemplos marcan claramente que tanto el punto de partida como de llegada son las posiciones sociales. Para las cuales la selección se realiza según y a partir de categorías -criterios o pautas- con sus correspondientes denotaciones y connotaciones -elementos cognitivos y afectivos de las ideas y representaciones culturales. Esos criterios remiten a características observables y bastante perdurables de la apariencia de los individuos, tal cual ha sido ya señalado. Ello por derivación supone que estamos ante un proceso y un resultado de alta visibilidad

Dado que al fin se seleccionan individuos según criterios generalizables y que se supone que el proceso opera con un carácter bastante riguroso, inexorable, y estable, el resultado de proceso se traducirá siempre en el plano de la equidad-inequidad, en la conformación de "segmentos" o "categorías" ⁽¹⁰⁾ poblacionales según los criterios que operan como base -genero: hombre y mujer, generación: jóvenes, adultos y ancianos, étnicas: nativos y extranjeros - a) entre los que existirán "varianzas" significativas de oportunidades económicas y vitales, y b) en cuyo interior habrá una varianza baja de aquellas oportunidades.

Por derivación, entonces, cada individuo -o también agregación o colectivo de individuos- tendrá una cuota o nivel determinado de integración o discriminación social, según su perfil o combinación de características adscriptas en las dimensiones o variables más operantes -género, generación, étnica, como las principales.

Consecuencias empíricas u observacionales éstas que se derivan de las características esenciales del proceso: tiende a ser exhaustivo, ubicuo y discreto, define y refuerza significativamente las identidades sociales según adscripción -la autopercepción y la "presentación" y "rol" en las interacciones sociales- y por ello determina situaciones que para el punto de vista del actor o del observador externo son "cerradas" y de baja "mutabilidad".

10) Tal es la denominación que propone Enguita en su obra para los colectivos humanos que resultan del proceso de discriminación, en clara referencia a la construcción social y cultural que media este proceso. Dice este autor (Enguita; 1999): "llamaremos categorías a los grupos humanos definidos en torno a las relaciones de discriminación (...) Puede afirmarse que se trata de una jerarquía previa a la incorporación de la persona a la sociedad. Si la clase social es un resultado, la categoría social es un punto de partida. El término conviene también a nuestro propósito por su ambigüedad, ya que se refiere a la vez a grupos o agregados reales y a construcciones previas del entendimiento (...) Por lo demás, el significado habitual del término 'categoría' cuando se aplica a los individuos ('categoría moral' o 'personal', etc.) subraya un sentido expresivo, de identidad individual, que sería deseable conservar, pues esa es la creencia que normalmente acompaña a los estereotipos sobre las características adscriptivas" (pag 80).

4) Bibliografía citada:

- Fernández Enguita, M (1999): **“El engranaje de la desigualdad. Explotación, discriminación y exclusión”**; en prensa, Ed Labor; Madrid.
- Giddens, A (1973): **“La estructura de clases en las sociedades avanzadas”**; Alianza Editorial; Madrid.
- Marx, K (1970): **“Introducción general a la crítica de la economía política”**; Cuadernos de Pasado y Presente; Córdoba.
- Marx, K (1981): **“El capital. Crítica de la economía política”**; Ed. Siglo XXI; México.
- Parkin, F (1979): **“El marxismo y la teoría de las clases”**; Madrid.
- Parsons, T (1968): **“Hacia una teoría general de la acción”**; Kapelusz; Buenos Aires; 1968.
- Roemer, J (1989): **“Teoría general de la explotación y de las clases”**; Siglo XXI; Madrid.
- Roemer, J (1996): **“Theories of Distributive Justice”**; Harvard University Press.
- Sen, A (1987): **“The Standard of Living”**; Cambridge University Press; Cambridge.
- Sen, A (1995): **“Nuevo examen de la desigualdad”**; Alianza Economía; Madrid.
- Weber, M (1922): **“Economía y sociedad”**; Fondo de Cultura Económica; México.

Resumen:

Este artículo trata de la desigualdad, un tema de reciente y frecuente tratamiento en las ciencias sociales. Ha sido dividido en tres partes. En la primera parte se distinguen y discuten las perspectivas desde las que abordar y justificar el tema. Se sostiene allí que es necesario completar el punto de vista al que podríamos denominar “moral”, con otro “instrumental” que atienda a los impactos que la desigualdad –o igualdad– tiene en relación a metas que la sociedad entiende deseables o valiosas. En la segunda parte se abordan y descomponen las principales dimensiones e instancias del fenómeno. Se postula aquí la necesidad de plantear un enfoque procesal de la desigualdad, en el que se distingan fases o momentos de su construcción, y asimismo la necesidad de incorporar como fenómenos constitutivos la ex-

plotación, la discriminación, y lo que en el trabajo se denomina la preferencia por la igualdad. Finalmente, en la tercera parte se aborda el tratamiento en detalle de las bases y mecanismos constitutivos principales de la desigualdad: la explotación y la discriminación. Se examina aquí la naturaleza y especificidad de estos fenómenos, al tiempo que se argumenta que la explicación y la interpretación de la desigualdad exige una consideración conjunta y articulada de ambos mecanismos, combinación en la que la discriminación debería tratarse como un mecanismo complementario de la conformación clasista de la sociedad y del proceso de explotación a que da lugar.

Descriptores: Desigualdad / Explotación / Discriminación / Estructura de clases.



Detalle de “Casamiento de negros” - Pedro Figari.

COMENTARIOS DE LIBROS

Relaciones Internacionales – Viejos temas, nuevos debates

Miryam Colacrai (compiladora) – Graciela Zubelzú de Bacigalupo – Francisco Naishtat – Jorge Raúl de Miguel – Antonio Niño Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 2001, 203 páginas.

Resulta gratificante encontrar que desde una perspectiva sur y en particular desde América del Sur se piense y se debata sobre temas de las relaciones internacionales y se planteen, como señala el título, estos viejos temas y los nuevos debates. No es casual por otra parte, que el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, se encuentre detrás de estas investigaciones, ya que el Centro cuenta con unos cuantos años de trabajo y de reflexión sobre estos temas. También resulta de interés señalar que la ciudad de Rosario, una de las más golpeadas por la actual transición-reestructuración y crisis, cuenta con investigadores y reflexión que desde distintas disciplinas ha producido resultados y ha buscado tener un papel en la reflexión sobre los acontecimientos.

Miryam Colacrai, la compiladora de esta edición, no resulta una desconocida en las relaciones internacionales. Cuenta con un camino recorrido en materia de teoría de relaciones internacionales, ya desde el grupo de teoría del RIAL (Relaciones Internacionales en América Latina) y ha realizado tareas de sistematización tanto de teoría de las relaciones internacionales, como de la política exterior. En este caso, en tanto compiladora, agrupó dos clases de reflexiones y artículos: unos vinculados con la disciplina de las relaciones internacionales en sentido estricto (el debate sobre el poder, los procesos del Estado-Nación y los aspectos teóricos en su relevancia actual), con otros sobre la justicia internacional y el "deber ser" en la aplicación del derecho. Las compilaciones, relevan de estas debilidades, que pueden transformarse en un valor agregado específico o en un producto para otras reflexiones: la lógica de la obra y su articulación. En sí en esta compilación tenemos una línea de reflexión clara y en donde se puede visualizar su articulación (la referida a las relaciones internacionales) y la otra en que se presentan dos trabajos de reflexión, sobre el valor del derecho y las posibilidades de una sociedad global justa.

El libro cuenta con cinco capítulos luego de una breve introducción que realiza la compiladora, donde plantea su aproximación metodológica, la de la complejidad del proceso, que plantea una dimensionalidad diversa, con participación de más actores y una aceleración no lineal de los movimientos. Esta aproximación se patentó en el análisis que hace Colacrai sobre el poder "Discusiones teóricas en torno al poder en las relaciones internacionales. ¿Ropaje nuevo o cambio de esencia?" en que el análisis del concepto por las corrientes teóricas de las relaciones internacionales, termina con una reflexión que matiza las evoluciones posibles en función de que se está bajo la presencia de un nuevo proceso con actores diversos que "opacan las viejas concepciones acerca del poder". Si bien la sistematización que hace Colacrai da cuenta de las diversas

corrientes, el artículo no da cuenta suficientemente de la evolución de las reflexiones. En ese sentido, tanto desde las concepciones "constructivistas", como de reflexiones periféricas, ha habido elaboraciones que el análisis no menciona o no profundiza. Una de esas ausencias, es la del "realismo periférico", cuyo principal exponente, Carlos Escudé, es solamente citado en una nota a pie de página.

El capítulo sobre el Estado de Graciela Zubelzú de Bacigalupo "El Estado-Nación. Procesos y cambios relativos a su naturaleza y relevancia en la Teoría de las Relaciones Internacionales" hace una sistematización del concepto de Estado-nación y de sus funciones y atribuciones esenciales. La reflexión demuestra sus fortalezas en la aproximación teórica del rol del Estado en las relaciones internacionales. La aproximación jurídica al concepto de soberanía, resulta en cambio acotada, sobre todo teniendo en cuenta las nuevas reflexiones sobre el concepto. Una anotación es que hubiera sido adecuado incluir en la reflexión la actual evolución del Estado-Nación en los procesos de integración, sobre todo teniendo en cuenta la literatura europea sobre ese fenómeno.

El capítulo elaborado por Antonio Niño de la Universidad Complutense de Madrid "Historia y teoría en el estudio de las relaciones internacionales" presenta en sus conclusiones una acertada visión de la complementariedad de ambas disciplinas –la historia y las relaciones internacionales– para la aproximación teórica, que amerita siempre incluir un marco contextual.

El capítulo III elaborado por Francisco Naishtat, "<Es> y <Debe> en la política secularizada: Hobbes, Kant y Habermas", parte de la dualidad de Hobbes en el tratamiento de la guerra (interna o interestatal) a partir del estado de naturaleza y la posibilidad de superación por el concepto kantiano de paz perpetua. Es este concepto el que analiza Habermas a partir de la evolución post-guerra fría y que el autor retoma con una visión analítica de los acontecimientos recientes (Kosovo, Tribunal Penal Internacional). Esta reflexión patentó el estado actual del debate tanto en el terreno de las ideas, como en la evolución de la política.

Finalmente, Jorge R. De Miguel analiza la concepción de Rawls sobre las posibilidades de una sociedad global justa en el capítulo IV. El capítulo de Jorge R. De Miguel resulta muy sugerente en su concepción filosófica (el autor tiene una formación en relaciones internacionales y también en filosofía), donde plantea un aspecto sustantivo en los debates actuales sobre los derechos humanos y las libertades: la relación entre un mundo único y los desarrollos particulares. En esta reflexión retoma la metodología conceptual de Rawls, aunque realiza diversos aportes específicos.

Lincoln Bizzozero

Luces y sombras de las nuevas democracias regionales

Mallo, Susana y Serna Miguel (organizadores); *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Banda Oriental, Montevideo, 2001.

Probablemente, a medida que avance en su examen, el lector de esta compilación de dieciocho artículos, notará que uno de sus rasgos fundamentales es la profunda diversidad de temas, enfoques y estilos subyacentes tras la tarea común de analizar las nuevas claves y encrucijadas de la política latinoamericana (con marcado énfasis en los casos argentino, brasileño y uruguayo).

En términos de contenidos, simplemente a título de ejemplo, tenemos una serie de textos referidos a la evolución reciente de la desigualdad de género en los sistemas políticos, otro grupo de abordajes centrados en las reformas electorales y sus variados impactos (en especial sobre el funcionamiento de los partidos políticos y el ejercicio de la ciudadanía), y también una serie de trabajos que concentran sus energías en echar una mirada de largo alcance a ciertos fenómenos que describen actualmente a las sociedades y sistemas políticos de la región.

De igual manera, se hallará una notable variedad en los estilos y en los caminos teóricos y metodológicos recorridos. Probablemente, los tipos polares en el abanico de modos, grados de abstracción y fuentes de inspiración sean los artículos de Rafael Paternain y de Juan Abal Medina. De hecho, mientras Paternain trata la archicitada crisis de la política en América Latina a través de un tono netamente ensayístico (con una prosa inusualmente rica y elegante), un fuerte anclaje en la teoría de la modernidad de Jürgen Habermas y referencias empíricas casi nulas, Abal Medina presenta y posteriormente aplica un nuevo índice cuantitativo (índice de visibilidad) para medir las relaciones entre la ciudadanía y los partidos políticos. Otros artículos que ilustran la firme presencia de la diversidad son los de Susana Mallo, Gabriel Vitullo y Rodrigo Arocena. El primero, convoca a la teoría sistémica luhmaniana para evaluar los actuales desafíos de los sistemas políticos uruguayo y argentino así como para comparar los grados de centralidad que en dichos sistemas tienen los respectivos subsistemas partidarios. El segundo, prefiere apoyarse en la evolución del número de candidaturas efectivas (por partido y por candidato) en diversos casos regionales, para probar los fuertes impactos que sobre el sistema político argentino ha tenido su peculiar ley de lemas. Por último, un elemento central del texto de Arocena es trabajar con los tipos de democracia de William Smith y Carlos Acuña para estimar las posibles líneas evolutivas de la sociedad y la política regional.

Si la impresión de haberse sumergido en un texto heterodoxo es tal vez aquella que primero emerge una vez finalizado o avanzado el libro, también es cierto que una mirada más detenida permite encontrar al menos dos grandes características compartidas por la mayoría de los trabajos.

Por un lado, y en estrecha vinculación con el título, prevalecen notoriamente los trabajos que argumentan la necesidad de concebir la situación sociopolítica actual de la región y sus países integrantes a través de un complejo cuadro de luces y sombras. En otras palabras, la moneda corriente en *Seducción y Desilusión*, es la exhibición de las múltiples caras y cruces de los fenómenos sociopolíticos tratados. Detrás de esta estrategia común, no obstante, cabe acotar que se descubrirán autores cuyos balances y perspectivas son más bien inciertos y también otros tendientes al pesimismo tanto en el diagnóstico como en la predicción.

Más allá de este matiz, veamos algunos casos que testimonian el estilo de abordaje prevaleciente. Uno de ellos es "Fórmulas de Gobierno en el Cono Sur" (Marcelo Cavarozzi), encargado de abrir el fuego. El corazón de su propuesta es la presentación de una nueva matriz sociopolítica en la región latinoamericana, donde si

bien la democracia representativa estaría asentada como forma gubernamental, también estaría perdiendo crecientemente su capacidad de coordinación e integración social y prevaleciendo más que por sus fortalezas, por la ausencia casi total de proyectos alternativos.

En segundo lugar, uno de los objetivos centrales del texto de Rachel Meneguello es reconocer un avance significativo en las formas de interacción política en el sistema brasileño (en términos de consolidación partidaria, capacidad de gobernanza y continuidad democrática) sin dejar de subrayar que este mismo proceso ocurre en un contexto de predominancia política de las élites conservadoras y marcados niveles de pobreza y desigualdad.

En otra sintonía, Alicia Lissidini, a través del análisis de los referendos realizados en Uruguay desde la recuperación democrática, reconoce que dichas prácticas han servido para incrementar el poder decisorio de la ciudadanía sobre temas centrales, así como para estimular el debate en torno a dichas cuestiones. Sin embargo, la autora también apunta que el uso reiterado de dichos plebiscitos ha conspirado contra la democracia representativa, "reforzando la adopción de decisiones políticas sobre la base de las encuestas de opinión", y ha estimulado procesos de dualización sociopolítica con niveles de violencia simbólica no despreciables.

Por citar un último caso, Tula y De Luca, al tiempo que subrayan con relación a la Argentina una mejor convivencia ideológica entre peronistas y radicales, una evolución favorable de la ciudadanía en términos de su poder decisorio y inédita posibilidad de conservar la democracia durante tres mandatos presidenciales consecutivos, también reconocen la problemática presencia de ciertas normas electorales, como las que establecen una exagerada representación de los distritos poco poblados (más conservadores) y como las que permiten el doble voto simultáneo en el ámbito provincial, creando confusión y fastidio en la ciudadanía, así como relajación en las disciplinas de los bloques partidarios.

Una segunda cuestión presente de una u otra forma en la mayor parte de los trabajos, es el análisis de los niveles de equidad en la región.

Por un lado, contamos con un módulo -a mi juicio el más logrado y parejo en cuanto a la calidad de los trabajos- dedicado a profundizar en la evolución y las encrucijadas actuales de la desigualdad de género en el sistema político. En el caso de Moreira y Aguirre, la preocupación central consiste en proponer algunas claves para explicar por qué la relativa igualdad de género existente en los subsistemas económico y social uruguayo están acompañados de una muy baja inserción de la mujer tanto en las cúpulas partidarias como en los cargos ejecutivos o legislativos. En el caso de Tula, entretanto, se realiza un examen de la participación femenina en la política, tanto desde un punto de vista cuantitativo (a través de indicadores como el porcentaje de escaños ocupado por las mujeres en el poder legislativo) como cualitativo (a través del examen de las comisiones parlamentarias en las que han estado involucradas), concluyéndose con un balance más bien favorable en cuanto a la primer clase de indicadores, y más bien negativo en cuanto al segundo tipo. Por último, el interés principal de Jardim Pinto consiste en comparar la importancia de la participación de las mujeres tanto en las áreas de política local como en aquellas de carácter nacional (claramente mayor en las primeras), así como analizar el peso diferencial que tiene la reivindicación de la igualdad de género por parte de las mujeres políticas en las campañas electorales respecto al período de ejercicio efectivo de cargos políticos.

Otra perspectiva de tratamiento de la equidad que abunda en el libro es aquella referida a la distribución de recursos y derechos políticos. En Cavarozzi, por ejemplo, la temática aflora cuando se apunta que una característica central de la nueva matriz estado-céntrica es la fuerte pérdida de poder por parte del actor estatal (por efecto de su "desquace" producido por las reformas estructurales), en desmedro de poderes fácticos, provenientes fundamentalmente del subsistema económico. En Vitullo, entretanto, la equidad política aflora como punto nodal cuando se subraya que uno de los efectos principales de la ley de lemas argentina consiste en un giro sustantivo (y a juicio del autor desmedido) en la distribución de poder político en favor de los partidos pequeños y en desmedro de la ciudadanía, en virtud de que dicha ley acentúa los gobiernos de personas por sobre los gobiernos de partidos, volviendo "harto difícil cualquier proceso de accountability o atribución de responsabilidades". Por citar un último caso, el análisis de Botinelli sobre la última reforma constitucional aprobada en Uruguay, argumenta la pérdida de poder decisorio de la ciudadanía en las instancias electorales nacionales debido a la instauración de la candidatura única por partido y la consiguiente eliminación de la ley de lemas. Según palabras del propio autor, "si el nuevo sistema agrega transparencia, como sinónimo de simplicidad, se acompaña con menor libertad para el elector, si libertad es tener una mayor posibilidad de selección, una oferta más amplia".

La última dimensión a través de la cual aflora el tratamiento de la desigualdad, es la económica. En este sentido, aunque hay referencias al tema en trabajos como los de Meneguello y Palermo, quien toma este eje como vector principal de su trabajo es Rodrigo Arocena. Este autor, el único proveniente de un ámbito externo a la sociología y la ciencia política, dedica sus esfuerzos a considerar la compleja relación entre desigualdad económica e innovación tecnológica, apuntando en clave neodependentista la posibilidad de que países no centrales desarrollen círculos virtuosos entre dichas variables ("tigres" asiáticos y sociedades escandinavas). Además, acaso el mejor aporte del artículo, Arocena reclama para el abordaje de las luchas por la equidad en América Latina, una distinción entre los reclamos reactivos y proactivos por la equidad, puesto que los primeros están destinados a recuperar obsoletas (y por ello ineficaces) lógicas de juego social mientras que los segundos (dotados de una dosis de nostalgia claramente menor), al realizar un fuerte énfasis en la innovación tecnológica como motor de desarrollo, son los únicos con potencialidad real de favorecer un mejoramiento sostenido de la desigualdad.

Para culminar, y dejando de lado esta consideración de puntos comunes y divergentes, cabe decir que entre los múltiples temas desarrollados por los autores, algunos exigen de forma impostergable su inclusión en la futura agenda de investigación y debate científico social.

En primer lugar, retomando nuevamente el módulo de género, debe subrayarse la discusión que realizan Moreira, Aguirre y de Tula sobre la cuotificación de la participación política de las mujeres. En este sentido, y más allá de que las autoras tiendan a defender la instauración de dicho mecanismo, sería deseable que sus reflexiones operaran como estímulos para profundizar la discusión más general en torno a la efectividad y los efectos de los mecanismos de igualación basados en procedimientos artificiales y aquellos otros basados en la igualdad de oportunidades. Además, en este módulo quedan planteadas otras preguntas relevantes como ser en qué grado la sub-representación de las mujeres se debe al mayor desinterés femenino en la política o a la discriminación proveniente de sus contrapartes masculinas, cuáles son las razones por las cuales la izquierda uruguaya (presuntamente más igualitaria que sus contrapartes tradicionales) ha tendido a discrepar con dicho mecanismo de igualación, o qué variables operan para que el crecimiento cuantitativo de la participación femenina

en política no se traduzca en Argentina en una mayor injerencia en áreas decisorias centrales como la economía.

En segundo lugar, el libro patenta a través de diversos autores un fuerte predominio de las opciones más conservadoras en términos de distribución de los recursos económicos, en las áreas y poblaciones justamente más afectadas por el sistema de reparto vigente de dichos recursos. En el texto de Miguel Serna, por ejemplo, se presenta con detenimiento y solidez fuerte evidencia sobre la predominancia del voto colorado o blanco en las subregiones de mayor atraso económico. Los artículos de Meneguello y Trindade, entretanto, durante varios pasajes aluden al fuerte predominio de los partidos conservadores en el nordeste brasileño (la región más pobre del Brasil). Por último, en Tula y De Luca queda expuesto que la fuerza de las elites conservadoras argentinas está en parte explicada por la sobre-representación electoral de los distritos más pobres. En pocas palabras, un acierto del libro es recuperar en clave regional un viejo tema de las ciencias sociales, cuya realidad desafía las hipótesis más mecanicistas sobre clase social y conducta electoral y que merece, al menos en la región del Cono Sur, una mayor dedicación y nuevas formas de abordaje en el futuro cercano.

En tercer lugar, cabe destacar que el texto de Paternain, merece ser retomado no sólo en la sintonía ensayística (por demás válida y necesaria) del autor, sino también a través de preguntas propias de una investigación científico social. A modo de ejemplo, sería una tarea por demás relevante desarrollar estudios a fin de responder cuán acertada es la afirmación de Paternain en torno a la aplicabilidad para América Latina de la hipótesis habermasiana de progresivo predominio de los conflictos sociales basados en "las gramáticas de las formas de vida" (es decir, en cuestiones referidas al ámbito de la reproducción cultural) sobre los conflictos tradicionales en torno a los mecanismos sociales de reproducción material.

Por último, y en clave estrictamente nacional, los aportes de Serna, Mallo, Botinelli y Lissidini destacan la creciente dualización del sistema partidario en Uruguay, entre la familia izquierdista (acuñando el término utilizado por el primero de los autores) y la familia tradicional. Con base en este diagnóstico, el libro opera como estímulo para el desarrollo de próximos estudios basados en el examen de los riesgos futuros de un bi-bloqueismo en el sistema político uruguayo (es decir de un juego partidario de oposiciones tendiente al antagonismo), en la evaluación de las tendencias más plausibles en torno a la relación de los dos partidos tradicionales, y en el examen de las tres grandes líneas de interpretación de la nueva configuración del subsistema partidario: la institucionalista, centrada en variables como las normas electorales, la culturalista, que realiza mayor hincapié en temas como las reconversiones ideológicas de largo plazo por parte de los partidos y la ciudadanía, y la estructuralista, centrada en factores como los procesos de modernización socioeconómica.

En conclusión, nos hallamos ante un libro de enfoques, temas (y también grados de profundidad) muy variados, más allá de que los contribuyentes se ajusten al análisis de la política regional de los últimos tiempos y de que algunas preocupaciones (como la equidad) y tendencias analíticas (como la realización de balances entre los logros y bemoles de los distintos procesos tratados) emerjan permanentemente en sus casi trescientas páginas. El lector además, encontrará dentro de la gama de cuestiones desarrolladas, algunas reflexiones sustantivas sobre puntos específicos que merecen ser recogidas y debatidas, no sólo por los actores del ámbito académico, sino también por todos aquellos interesados en definir las futuras reglas de juego que regirán nuestras sociedades.

Rafael Porzecanski

Índice

	pág.
Presentación	5
DOSSIER - Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)	7
Introducción	7
<i>Gerónimo de Sierra</i>	
Um exercício comparativo entre a União Européia e o Mercosul	10
Prerrogativas estatais e integração regional: a supranacionalidade como condição necessária à lógica distributiva. <i>Marcelo de A. Medeiros</i>	
La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional	23
América Latina y el Caribe. <i>Alberto Rocha Valencia</i>	
¿Un ajedrez posible?	38
Debate ALCA-Mercosur. <i>Alberto Methol Ferré- José Manuel Quijano- Gerónimo de Sierra- Alvaro Padrón- Hugo Manini</i>	
Migración laboral: un desafío para la sociedad civil	50
En un contexto de regionalización y globalización. <i>Alfredo Falero</i>	
El comercio ambulante en la frontera uruguayo-brasileña	63
Informalización económica, social y política. <i>Enrique Mazzei</i>	
Las organizaciones rurales y el proceso de integración regional	75
La construcción social del Mercosur. <i>Alberto Riella</i>	
Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur	87
Estrategias, experiencias y aprendizajes. <i>Daniel Rótulo</i>	
VARIABLES <i>internas</i> y <i>externas</i> en los análisis “costo-beneficio” de inserción al Mercosur	102
Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay. <i>Gerónimo de Sierra</i>	
ARTICULO	
Las dimensiones de la desigualdad	111
<i>Augusto Longhi</i>	
Comentarios de libros	123