

UNA ASIGNATURA PENDIENTE DEL MERCOSUR: LA PARTICIPACION SOCIAL

Noemí Mellado*

R E S U M E N

Debido a que el MERCOSUR exhibe como éxito los logros con relación a la dimensión económica-comercial, y la participación de sus actores es un aspecto no contemplado o subsidiario, a fin de reorientar el debate integracionista se describe la problemática planteada a partir de un interrogante clave ¿la participación en el MERCOSUR es semejante para todos los actores sociales o algunos son los protagonistas y otros los marginados?

Para su tratamiento se parte de un concepto amplio que comprende tanto la distribución de beneficios en unos pocos como al derecho a influir en la toma de decisiones. Se concluye que es necesario identificar intereses comunes, a partir de diagnósticos internos precisos y prospectivos, que permitan determinar los intereses nacionales, y sirvan de motor para el logro de un claro consenso social y político que avale la estrategia relativa a las prioridades regionales a largo plazo, pero para ello, se requiere de un conjunto de condiciones sociales que la posibiliten.

Palabras clave: Integración, MERCOSUR, participación social, actores.

A pending subject in MERCOSUR: the social participation

ABSTRACT: MERCOSUR is exhibited as a success as a result of its achievements in the economic-commercial dimension. However, the participation of the actors has not been attended or is a subsidiary aspect. In this paper we will try to describe this problem by posing a key question: is participation in MERCOSUR alike for all social actors, or are some of them protagonists and others the marginated? In order to analyze this issue, we shall start from a comprising concept that includes both the distribution of profits among few people as well as the right of influencing in the decision making process.

We find that it is necessary to identify the common interests, starting with precise and prospective internal diagnosis, which shall enable us to determine national interests and achieve a clear social and political consent that shall guarantee the long-term strategy about regional priorities. To make this possible, there are a number of social conditions required.

Key words: Integration, MERCOSUR, social participation, actors.

INTRODUCCIÓN

Si bien el ideario de la integración tiene una larga tradición y está ligado a la emancipación de nuestros pueblos, el actual momento histórico se caracteriza por el auge de la formalización y consolidación de acuerdos, cuya naturaleza es diversa —políticos, económico-comerciales, de cooperación e integración— a fin de lograr una mejor inserción internacional.

El Tratado de Asunción que da origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se inscribe dentro de la tendencia señalada, en un contexto de democratización política, de liberalización comercial y financiera y de apertura económica. Los datos exhiben a la dimensión comercial

como el éxito del modelo. Sin embargo la realidad expone que si bien la integración dejó de ser un concepto reservado a unas minorías especializadas para incorporarse al lenguaje común de los pueblos, su participación no es plena ni similar a pesar de ser los destinatarios y protagonistas.

Precisamente en América Latina la temática de los déficit democráticos y sociales en los procesos de integración "ha sido someramente señalada, tímidamente abordada por los actores políticos y sociales, y poco analizada —Grandi, Bizzozero, Serbin, Mellado y Ali—" (Grandi, 1998: 1). Por ello la participación social de los actores en el proceso MERCOSUR brinda una alternativa original para su análisis desde el punto de vista de las ciencias sociales y en este sentido se sostiene que: "el principal de-

saño que deberán enfrentar los intelectuales en América Latina es pensar en América Latina como región y reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural" (Tunermann Bernheim, 1995: 155).

La participación es multidimensional y se manifiesta en diversos ordenes o sistemas que componen el colectivo integrado. Esta perspectiva inspira el abordaje multidisciplinario de este estudio.

La plena participación de la sociedad civil en la integración es un objetivo y al mismo tiempo un principio, "su logro es una condición del éxito de la integración; ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación" (Vacchino, 1981: 79),

la simple voluntad política de los gobernantes no basta.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

¿Qué puede ofrecer el análisis de la participación social en el plano regional para que en el futuro se logre un MERCOSUR participativo?. En un estudio del Instituto de Integración Latinoamericana (Mellado y Ali, 1995) se pudo constatar que en el diseño y definición del modelo MERCOSUR no habían sido consultados varios actores sociales y que el programa adoptado era ajeno a sus intereses o respondía a las expectativas y necesidades de otros actores o de la misma burocracia pública. En consecuencia, cualquier modificación en las políticas tendientes a aumentar la participación de aquellos sectores marginados debe incorporar elementos que respondan a las causas explicativas de la no participación.

Este trabajo es preliminar y tiene como único objetivo describir la problemática a fin de reorientar el debate integracionista en el que el protagonismo se encuentra en el perfil económico-comercial del MERCOSUR y la participación social es un aspecto no contemplado o subsidiario. Así, este artículo se encuadra en el contexto de un proyecto de investigación encarado por el Instituto de Integración Latinoamericana y marca el inicio de un camino que emprendimos conjuntamente los miembros de REDINRE tendiente a profundizar esta temática en los actores de los sectores productivos, tanto de los países del MERCOSUR como del Grupo de los Tres, a fin de determinar semejanzas y diferencias y definir, de esta manera, los mecanismos y acciones orientadas a aumentar los grados de participación.

En los antecedentes sobre participación en los procesos integrativos se la ha planteado como crisis cuando algún país o grupo de países pueden sentirse marginados del proceso, tanto en la adopción de las decisiones fundamentales del mismo como en la distribución de los beneficios y costos que la integración origina, y también, cuando los sectores sociales perciben que los beneficia-

La integración tiene costos y beneficios y sin mecanismos de distribución se originan procesos desequilibrantes originando la inclusión/exclusión de áreas, sectores económicos y sociales, que se agudiza por la aplicación de las políticas neoliberales y de ajuste a que fue sometida la región.

rios del modelo son unos pocos y a nivel decisional no tuvieron participación sino determinados grupos.

En Europa Continental y especialmente la tradición francesa relacionan la participación social inadecuada -falta de poder- con la exclusión social, es decir se la relaciona con ciudadanía. El Observatorio de las Políticas contra la Exclusión, de la Unión Europea definió los derechos sociales de la ciudadanía "como el derecho a un cierto nivel de vida básico y a la participación en las instituciones sociales y ocupacionales de la sociedad. Así la exclusión es analizada en términos de no realización o de negación de esos derechos. Ello lleva al observatorio a analizar como la insuficiencia de recursos y la falta de realización de derechos sociales llevan a una falta de acceso a patrones de vida standard de la sociedad..." (Clert, 1997: 428).

Este estado de situación induce a plantear la siguiente pregunta clave ¿la participación en el MERCOSUR es semejante para todos los actores sociales o algunos son los protagonistas y otros son marginados?.

No es posible concebir a la integración sin la participación social, ya que en un sentido amplio, constituiría un caso de presencia marginal y la marginalidad se define como -no integración- (Errandonea, 1977). La in-

tegración tiene costos y beneficios y sin mecanismos de distribución se originan procesos desequilibrantes originando la inclusión/exclusión de áreas, sectores económicos y sociales, que se agudiza por la aplicación de las políticas neoliberales y de ajuste a que fue sometida la región.

En un sentido restringido -en la elaboración de decisiones-, constituye requisito esencial. Todo colectivo integrado supone la presencia de -al menos- una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso: la desintegración. Desde esta perspectiva se define como el derecho a influir en la toma de decisiones.

Para su análisis se pueden distinguir dos niveles, con problemáticas propias de cada uno: el primero nacional que está dado por la inadecuación entre los sistemas de organización tecnoburocráticos -Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, Industria y Comercio y Bancos Centrales-, entre éstos y los provinciales/estadales y municipales, como así también entre estos organismos y los sectores privados -organizaciones empresariales, sindicales, universidades-, creando dificultades para construir una posición negociadora común por falta de coordinación entre los actores. El otro, a nivel regional, originado por la interacción de los actores nacionales públicos y privados con la funcionalidad jurídico-institucional del proceso -organismos intergubernamentales. La ausencia de procedimientos claros para articular los procesos de deliberación, formulación decisional y ejecución entre actores heterogéneos, se convierte en un obstáculo que imposibilita la creación de posiciones comunes.

CAMINO AL MERCOSUR

Durante la década de los años 80 los países latinoamericanos entraron en una etapa de cooperación política, en el ámbito de las relaciones intra-regionales, pese a que la cooperación económica e integración se encontraban paralizadas a tal punto que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores los países miembros

de ALALC firman el 12 de agosto en 1980, en Montevideo, un nuevo Tratado constitutivo de una zona de preferencia aduanera —ALADI— a fin de dinamizar la cooperación en el plano económico.

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos se realiza la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado de la cual surge exhortar a los países a la solidaridad y al accionar conjunto frente a la grave problemática originada en el endeudamiento externo. Allí comienza el camino de las manifestaciones de acción conjunta latinoamericana en el terreno político y económico. Fruto de estos entendimientos fue el Consenso de Cartagena (1984) y a posteriori el Grupo Río (1986).

En esta línea de acción, en 1985 se produjo el encuentro de los presidentes de Argentina y Brasil —Raúl Alfonsín y José Sarney— dando comienzo a un diálogo que culmina con la Declaración de Iguazú, que dio origen a una nueva etapa en la cooperación entre los dos países. Este ciclo se consolida con la firma del "Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, Paz y Desarrollo" y culmina con el establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986). Este programa indujo a una nueva dinámica en las relaciones de ambos países cuyo resultado más trascendente se expresa en el aumento sustancial del comercio entre los dos países y en la generación de una base de apoyo para la integración bilateral por parte de los sectores representativos de los cuadros burocráticos y de las élites políticas y económicas (Hirst, 1996).

Los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a las economías de los dos países y la creciente internacionalización de la economía mundial condujo a una revisión de las políticas de integración y a la firma del Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo (1988), con el objetivo inmediato de alcanzar en un plazo de diez años una zona de libre comercio de alcance general y conformar en una segunda etapa el mercado común.

Si bien el sistema económico internacional actual se caracteriza por su unicidad, la configuración es desigual y asimétrica entre las unidades componentes. Está conformado por un centro y una periferia cuya participación es residual y donde la exclusión y la marginalidad social marcan la tendencia de sus sociedades

Coincidente con los cambios de gobiernos democráticos a nivel regional comienza un nuevo impulso dinamizador, es así que el 6 de julio de 1990 los presidentes de Argentina —Carlos Menem— y de Brasil —Fernando Collor de Mello— firman el Acta de Buenos Aires, reduciendo los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial —rebajas arancelarias lineales y automáticas y la eliminación de toda restricción no arancelaria— que debía concluirse el 31 de diciembre de 1994 y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, se arriba al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que dio origen al MERCOSUR.

Las cifras del comercio intra-regionales evidencian un aumento significativo de los flujos de comercio tanto a nivel regional como extra-regional —entre 1991 y 1995 las exportaciones intrazona presentaron una tasa de crecimiento anual del 29,58%, y las importaciones del 28,69%, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones al resto del mundo fue del 8,84% y de las importaciones del 22,71%. Se ha producido también un incremento de los flujos de inversión hacia el bloque que no se deben únicamente a su existencia, sino que se

vieron atraídos por una mayor estabilidad macroeconómica y por las políticas de apertura económica y financiera implementadas a nivel nacional.

Sin embargo, el proceso integrativo deberá enfrentar el desafío que plantea la libre circulación de la mano de obra y el capital, como así también la coordinación de políticas macroeconómicas que están suscitando en la actualidad graves conflictos y resistencias a escala nacional e intergubernamental, la deuda social y sobre todo el déficit democrático relacionado con la limitada participación o marginalización de los actores.

Desde el punto de vista político el MERCOSUR es un proceso intergubernamental (Hirst, 1996) que se encuentra condicionado por las transformaciones operadas a nivel económico internacional y de esta manera fue concebido como un medio para perfeccionar la competitividad internacional de sus miembros.

CONDICIONANTES EXTERNOS

Si bien el sistema económico internacional actual se caracteriza por su unicidad, la configuración es desigual y asimétrica entre las unidades componentes. Está conformado por un centro y una periferia cuya participación es residual y donde la exclusión y la marginalidad social marcan la tendencia de sus sociedades (Mellado, 1995).

En él interactúan dos fenómenos interdependientes: la globalización y la regionalización. La globalización ha dado lugar a un esquema estratificado de relaciones mundiales, el eje de este fenómeno lo conforman las regiones de mayor dinamismo económico —Unión Europea, Estados Unidos y Japón— de allí se irradia la mundialización y se incorporan nuevas economías a los procesos globales. Este proceso implica cambios en la forma de organización de la producción, de acumulación de capital, de organización y gestión del trabajo, al mismo tiempo el desmantelamiento generalizado de las barreras comerciales y la libre movilidad del capital financiero y productivo, en un marco de cambios científico-tecnológicos acelera-

dos y profundos. Asimismo, influye decisivamente en el comportamiento del sistema internacional en su conjunto y en el desarrollo desigual de los países la distribución de la riqueza en el ámbito mundial que se ha polarizado —en los años 60 la relación era de 30 a 1 y en los 90 de 60 a 1— y concentrado —el 80% se encuentra en manos del 20% de la población y, viceversa, el 20% de la riqueza restante es compartida por el 80% de la población.

El mercado internacional actúa como factor homogeneizante de las regiones y sociedades y se manifiesta en una creciente interdependencia. Con el fin de competir, las naciones, las regiones y sus actores sociales se ven obligados a fortalecerse localmente, por lo que se conforman bloques económicos inmersos en una disputa por el dominio de los mercados. Así, este proceso de regionalización propicia una nueva división del trabajo en su interior y al mismo tiempo, un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes.

La corporación internacional se ha convertido en la principal protagonista de estos procesos de cambio, tanto por su incidencia en la esfera política de los Estados como por su impacto en la esfera productiva —un tercio del comercio intrafirma y un tercio del interfirmas les corresponde—, a diferencia de los antiguos grupos económicos de fines del siglo pasado —cuando los procesos de inversión y expansión hacia el exterior se dirigían principalmente a la producción de materias primas industrializadas o productos agrícolas para atender a las economías centrales—, las corporaciones actuales forman unidades económicas bajo la única dirección del sistema empresarial, organizando los procesos de producción a escala mundial e incluso extendiendo internacionalmente el proceso de industrialización,

También ha cambiado el rol de los sectores sindicales, los que tuvieron un papel muy importante hasta la década del 70. Las transformaciones operadas a partir de los 80 ha desestructurado al sector sindical por dos vías, por un lado, el desempleo

Las transformaciones operadas a partir de los 80 ha desestructurado al sector sindical por dos vías, por un lado, el desempleo como efecto directo de las políticas adoptadas y, por otro, por la reestructuración del aparato productivo

como efecto directo de las políticas adoptadas y, por otro, por la reestructuración del aparato productivo, porque es evidente que para responder a cambios tan importantes en la economía mundial se han abierto oportunidades significativas para grandes modificaciones tecnológicas entre ellas la robótica que implica, una reestructuración y un proceso de sustitución de mano de obra. Ello ha afectado al movimiento sindical y a la capacidad de los trabajadores para responder a estos cambios (Dos Santos, 1997).

Los movimientos sindicales y las fuerzas civiles comienzan a ganar nuevos roles, expresión de ello han sido las Cumbres de las Naciones Unidas, que se sucedieron en la década del 90, con la participación de la sociedad civil a través de sus diversas manifestaciones. Todas han coincidido en la existencia de una ideología preponderante, el neoliberalismo, pero, simultáneamente, en la necesidad de intervención estatal y regulación de las economías.

En este contexto se diferencian dos posiciones teóricas distintas respecto al fenómeno de la globalización, una concentra su análisis a nivel regional y sus propuestas responden a una inserción exitosa en el mercado internacional a través de la competitividad; la otra, parte de la compleji-

dad y desigualdad de desarrollo originada en la nueva fase de acumulación capitalista que se traduce en una concentración demográfica urbana y de capital, como también en una segmentación y exclusión social y territorial. De esta manera, la globalización representa, para algunos, una oportunidad para el desarrollo regional y para otros, no es más que una dinámica socioeconómica y política homogeneizante del mercado mundial con efectos de exclusión en todas sus dimensiones —Mattos, Coraggio, Restrepo.

El estilo de desarrollo actual se sustenta en la inserción de cada país en la economía global, frente a esta situación la integración bajo el concepto de regionalismo abierto constituye un avance en la dirección de una mayor vinculación con los mercados mundiales, que permite liberar intra-regionalmente los flujos de capitales y comercio como paso previo a la inserción internacional, en tanto que el Estado Nación deja de tener el carácter de actor central y predominante del sistema, produciéndose su repliegue como unidad de control y gestión del capitalismo.

El Estado-Nación (Grandi, 1998) se ve sometido, así, a dos movimientos que operan de manera simultánea uno, hacia arriba, referido a la transnacionalización del poder político: supranacionalidad, intergubernamentalidad o internacionalidad y otro, en sentido inverso, concerniente a la descentralización y transferencia de competencias de nivel nacional a unidades políticas tales como las provincias, estados y municipios. De manera que el poder del Estado se diluye en tres niveles: internacional, nacional y subnacional y tanto la solución de problemas como la adopción de medidas se diversifican.

Acorde a las tendencias —tanto económicas como políticas— que se consolidan en el sistema mundial, los gobiernos latinoamericanos en general, y los del bloque en particular, adoptan reformas económicas en un mismo sentido —liberalización comercial y financiera, privatizaciones, desregulación de la actividad económica, estabilización monetaria y equi-

librio fiscal—entronizando al mercado y resignando los poderes del Estado en un contexto de democratización política (Mellado, 1995). El MERCOSUR indiscutiblemente se encuentra ubicado en el contexto de los nuevos regionalismos que frente al proceso de globalización, buscan un posicionamiento competitivo internacional—Hirst, Grandi, Bizzorero, Mellado, Laredo—. De ahí que los debates ideológicos, políticos y sociales han quedado subordinados a los avances en la esfera comercial.

Desde el punto de vista político la permanencia de heterogeneidades nacionales otorga especificidad al MERCOSUR y la actuación de sus diferentes actores—burocráticos, políticos y sociales—constituye uno de los aspectos claves de este proceso (Hirst, 1996).

LOS ACTORES

¿Cómo se configuran los principales actores sociales y cuáles son sus relaciones de fuerza en los diversos períodos del proceso de integración? A los fines analíticos es necesario diferenciar dos etapas en la evolución del proceso, antes de Ouro Preto y después. Este Protocolo, del 17 de diciembre de 1994, formaliza la estructura orgánica, Consejo del Mercado Común—CMC—, el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa—SAM—; define su personalidad jurídica; confirma el sistema de toma de decisiones; establece un sistema común de aplicación de normas; enuncia las fuentes jurídicas; reafirma el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia y establece un procedimiento de reclamo ante la Comisión de Comercio (Gajate, 1995).

Desde nuestra perspectiva, se pudo constatar que el MERCOSUR como modelo de integración fue producto de la voluntad política de los gobiernos y de los actores privados representativos de los intereses grandes grupos económicos nacionales como de las empresas transnacio-

Los movimientos sindicales y las fuerzas civiles comienzan a ganar nuevos roles, expresión de ello han sido las Cumbres de las Naciones Unidas, que se sucedieron en la década del 90, con la participación de la sociedad civil a través de sus diversas manifestaciones.

nales con esfera de actuación regional (Mellado y Ali, 1995).

Conforme al grado de participación de los actores, que estaría determinado por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del proceso asociativo, se distinguen de primero y segundo nivel (Hirst, 1996). En el primero se ubican las burocracias, los grupos empresarios y la máxima dirigencia política y en el segundo, los partidos políticos, organizaciones sindicales, pequeños y medianos empresarios y los movimientos sociales. Este último nivel se relaciona con los procesos de democratización experimentados en los países, pero la capacidad de organización de estos actores es insuficiente para asegurar su presencia activa.

Gobiernos nacionales. Al más alto nivel político la voluntad de los gobiernos se ha constituido en un elemento sustancial del proceso tanto en la elección formal del modelo como en la continuidad del proceso y la limitación de su alcance. El MERCOSUR es más un proyecto de gobiernos que de Estados (Hirst, 1996) y específicamente de los Poderes Ejecutivos y las tecnocracias negociadoras (Laredo, 1997) y no está identificado con programas partidarios. Del trabajo de campo efectuado

en nuestra investigación previa (Mellado y Ali, 1995) surge que la apreciación que se tiene es "buena" con relación a cómo se desarrollan las negociaciones en el más alto nivel político. Esta valoración se encontraría ligada al respaldo político y a la popularidad de los gobiernos en un plano más general y se relacionaría con la eficiencia o no que ven en el gobierno.

Las tecnoburocracias de los Ministerios involucrados Están constituidas por funcionarios gubernamentales de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los organismos económicos especializados que conducen el proceso. Hirst identifica a estas burocracias—mercócratas—como actores de primer nivel. El protagonismo de este sector es excluyente por su mayor grado de participación en el proceso integrativo (Mellado y Ali, 1995). Resulta comprensible, ya que en la década de los noventa las negociaciones intergubernamentales fueron las más activas en la diplomacia comercial, por el tipo de modelo de integración escogido—comercialista—que prioriza lo intergubernamental sobre lo supranacional.

Empresarios: Se deben diferenciar las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales de los medianos y pequeños productores. Los primeros son considerados actores de primer nivel (Hirst, 1996) o agentes hegemónicos (Laredo, 1998) y junto al sector gubernamental son las que han tenido una mayor participación tanto para definir el modelo como en el desarrollo del proceso y al mismo tiempo resultan los más beneficiados (Mellado y Ali, 1995). Las ET dirigen sus ventas a la región en un 30% del total de sus exportaciones e importan el 40% de sus insumos.

Las pequeñas y medianas empresas representan el 43% del total del empleo en el bloque y el 20% de la producción industrial en conjunto. A partir de su perfil mercado-internista (Olivera, 1995) y no respondiendo al tipo de empresario schumpeteriano o innovador sino al clásico—concen-

trado en la función de la producción— dependerán de intermediarios para sus ventas. En el marco de las políticas de liberalización económica y apertura, su participación en el MERCOSUR se ve condicionada por la necesidad de políticas públicas orientadas al sector y por el establecimiento de programas comunes de fomento (Mellado y Ali, 1995). Ante la ausencia de apoyo público y las nuevas estrategias competitivas impuestas por las transnacionales aumentó aún más su insuficiente inserción. Para algunos son sectores de participación media (Laredo, 1998) para otros, actores de segundo nivel (Hirst, 1996). Si se agrega el hecho de que la incidencia sectorial del proceso integrativo es muy negativa, (Mellado y Ali, 1995) conforme a nuestra definición adoptada constituiría un caso de presencia marginal y la marginalidad se define como "no integración".

Dirigencia sindical: La dirigencia sindical también tiene muy baja participación en el MERCOSUR (Mellado y Ali, 1995), constituyen sectores de participación media (Laredo, 1998) y son actores de segundo nivel (Hirst, 1996). Antes de las reformas económicas el sindicalismo, con base corporativa, era uno de los actores más poderosos del lado de la sociedad civil. Con las reformas implementadas en Argentina se ha producido una transferencia del poder sindical a la esfera de los negocios relacionados con la salud, jubilaciones y seguros de accidentes laborales. Si bien conservan su poderío económico, poco tienen que ver con la noción de representante de los intereses laborales en las negociaciones colectivas frente al Estado y se parecen más a entidades comerciales (Mora y Araujo, 1997). Para estos actores el drama de la desocupación y el temor a que ésta se vea acentuada por efecto de las migraciones al producirse la libre circulación de mano de obra—que lleva implícito un grado más profundo de integración (Mellado y Ali, 1995)—, convierte a la defensa del empleo en el tema prioritario en la agenda sindical de negociaciones.

...vastos espacios, sectores económicos y sociales quedan marginados, se han acentuado así las asimetrías y la fractura de la economía entre sectores productivos dinámicos y marginados, agravando los problemas tradicionales y arriesgando la marcha del proceso.

Universitarios: Los actores que conforman el sector, docentes, estudiantes y graduados como así también la institución, han tenido en la creación del MERCOSUR y en su desarrollo muy baja participación (Mellado y Ali, 1995). Sin embargo, a partir de 1994 han ampliado el campo de la cooperación conformado redes y grupos—tales como la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo—, y la actuación de Colegios Profesionales en cuanto a reconocimientos de títulos e incumbencias.

Los partidos políticos: La participación de la dirigencia política ha sido marginal (Hirst, 1996). Contrariamente a Europa no existe una interacción para adoptar posiciones comunes que se vea impulsada por

afinidades programáticas o ideológicas. Para Laredo son actores de participación media y para Hirst de segundo nivel.

Parlamento: En los sistemas presidencialistas que detentan un Ejecutivo fuerte se manifiesta, en general, un limitado papel de los Congresos al definir los lineamientos de las relaciones políticas, económicas y comerciales exteriores, acentuando el carácter cerrado del proceso en la adopción de decisiones, formulaciones y negociaciones en estos campos (Grandi, 1998). En materia de integración su participación ha sido fragmentada y dispersa (Hirst, 1996) por lo que se constituyen en actores de segundo nivel y de participación media (Laredo, 1998).

ESPACIOS DE VINCULACIÓN

Se vincula a los actores sociales con los espacios de deliberación, decisión y ejecución y el grado de influencia que ejercen, tanto a nivel nacional como regional.

En los núcleos decisorios, hay tres círculos de influencia (Laredo, Grandi, Bizzozero) que se ejercen conforme a la ubicación relativa de los agentes con los negociadores o decisores, y en relación con los recursos que poseen y tienen representación en el ámbito de cada Estado parte y a nivel regional. Hay actores que están mucho más cerca de los negociadores—grandes grupos económicos nacionales— que otros—Pymes, universidades, partidos políticos. Hay otros que tienen recursos más cuantiosos como para decidir e in-

Cuadro I
Influencia temporal de los actores

Marco temporal	CONSTITUCIÓN	ANT. A OURO PRETO	POST. A OURO PRETO
Actores/Influencia			
Gobiernos	X	X	X
Tecnoburocracia.	X	X	X
E. T. y G.G.E	X	X	X
Parlamentos	X	X	X
Dirigencia. Política			X
Dirigencia. Sindical		X	X
Pymes			X
Universidades			X
Prov./Estados Municipales			X
Organiz. Sociales			X

fluenciar en el proceso (empresas transnacionales).

En un primer círculo de influencia nacional se encuentran un conjunto de actores sociales que ocupan el espacio institucional del Estado. La dirigencia gubernamental –entiéndase en esto poderes ejecutivos, altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía–, la tecnoburocracia ministerial (negociadores y equipos técnicos de apoyo de los ministerios). Los equipos técnicos operan desde las cancillerías y los entendimientos están condicionadas por la aprobación de sus respectivos gobiernos nacionales, por la coordinación y articulación de su actuación con los otros organismos económicos –Ministerios de Economía, Bancos Centrales–, por los gobiernos estatales/provinciales de las regiones beneficiadas o perjudicadas por la decisión y, por los intereses sectoriales empresariales. Este círculo de influencia también está conformado por los grupos empresariales transnacionales y nacionales.

El segundo círculo de influencia está dado por los parlamentos nacionales, partidos políticos, centrales sindicales, representantes de las Pymes y entidades subnacionales, especialmente las correspondientes a las áreas fronterizas. A nivel regional y en los inicios del proceso las centrales sindicales no tuvieron ninguna influencia, pero a partir del año 1993 pasaron a desarrollar un papel más activo y su agenda de negociaciones se centró, en la definición de la Carta Social del MERCOSUR, acuerdo sobre migración de mano de obra y asuntos previsionales.

El tercer círculo de influencia está determinado por las organizaciones sociales en general –ONGs, ambientalistas, defensa de minorías étnicas, consumidores–, por las provincias y municipios, las Universidades y los colegios profesionales.

A nivel regional, el primer círculo de influencia, la dirigencia gubernamental, se expresa en las Cumbres Presidenciales, en el CMC, en el GMC, en la CCM y Reuniones de Ministros. La tecnoburocracia negociadora está formada por los

subgrupos de trabajo, comisiones, comités y grupos *ad-hoc* en el marco del GMC y los comités técnicos de la Comisión de Comercio.

El segundo círculo de influencia regional se expresa en la CPC, en el FCES, no tienen capacidad de decisión y sólo hacen recomendaciones, es decir generan iniciativas pero no deciden nada. Si bien el Protocolo de Ouro Preto crea un marco institucional para la inclusión de otros actores de la sociedad civil, el mismo resulta totalmente insuficiente. Así, la CPC, cuyas atribuciones son consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas, tiene vínculos con los órganos técnicos informales e inconstantes, motivando que su actuación parlamentaria sobre la agenda integracionista sea limitada y/o desarticulada (Hirst, 1996).

Es indudable que los actores que conforman el primer círculo de influencia se manifiestan en los distin-

tos tiempos y niveles, en cambio los del tercer círculo, a medida que se consolida el proceso, buscan insertarse a través de la cooperación horizontal -intraproceso-. Los del segundo, algunos, y de manera aislada se manifestaron antes de Ouro Preto. El Parlamento lo hizo en el inicio ya que el Tratado requirió su aprobación. Este cuadro no es rígido ya que el dinamismo de los actores le otorga flexibilidad y de acuerdo al marco temporal pueden cambiar de actitudes sin que ello signifique una participación real.

CONCLUSIONES

El integrativo es un fenómeno interaccional consciente y voluntario, pero las interacciones sociales en cuya densificación radica básicamente la naturaleza de la integración son solidarias es decir, se crea un espacio de solidaridad y en este concepto se encuentra la idea de destino

ANEXO: Estructura Institucional Actual del Mercosur

CONSEJO MERCADO COMÚN		
Reunión de Min. de Econ. y Pres. de Bcos. Cen. Reunión de Min. de Educación Reuniones de Min. de Justicia Reuniones de Min. de Trabajo Reuniones de Min. de Agricultura Reuniones de Min. de Cultura Reuniones de Min. de Salud Reuniones de Min. del Interior		
GRUPO MERCADO COMÚN		
Subgrupos de trabajo SGT.1: Comunicaciones SGT.2: Minerales SGT.3: Reg. Técnicas SGT.4: Temas Financ. SGT.5: Transp. e Infrac. SGT.6: Medio Ambiente SGT.7: Industria SGT.8: Agricultura SGT.9: Energía SGT.10: Temas Lab. Emp. y Seg. Soc. SGT.11: Salud	Reuniones Especiales Turismo Ciencia y Tecnología Comunicación Social	Grupos Ad-Hoc Aspectos Ins. Azúcar Servicios Relac. Externas Pres. SAM Políticas Públicas
FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL		
Comisión Parlamentaria Conjunta Subc. Coord. de Pol. Macroecon. de Polít. Fisc. y Monet. Subc. Pol. Energ. Transp. Com. y Serv. Subc. Polít. Ind., Agrícola y Tecnológica Subc. Medio Amb. y Pobl. Subc. Polít. Lab. de Seg. Soc. y Salud. Desarrollo Humano Subc. Educación y Temas Culturales Subc. Rel. Inst., Seg., Der. de Integ. y Temas Munic. Subc. Temas Com. Adua. Front. Normas Técn.		
Comisión de Comercio Mercosur CTN.1: Aranc., Nom. y Clasif. de Mercadería CT.2: Temas Aduaneros CT.3: Normas y Discip. Comerciales CTN.4: Políticas Públicas que distorsionan la Competitiv. CTN.5: Defensa de la Competencia CTN.6: Prácticas y Salvaguardias Especiales CTN.7: Defensa del Consumidor CTN.8: Restricciones y Medidas en los Aranceles CTN.9: Sector Automotriz CTN.10: Sector Textil Secretaría Administrativa Mercosur (SAM)		

común. Este carácter resulta ser el factor cohesivo de la interacción (Errandonea, 1977). Por ello resulta imperioso identificar una agenda de intereses comunes a partir de diagnósticos internos precisos y prospectivos que permitan determinar los intereses nacionales. Esto supone no sólo los diagnósticos nacionales sino además, un claro consenso social y político que avale las estrategias derivadas y relativas a las prioridades regionales a largo plazo, pero para ello es necesario contar con un conjunto de condiciones sociales que la posibiliten y no la obstruyan.

Si bien la década de los noventa muestra reunidas las condiciones mínimas indispensables para que progresen los acuerdos de integración en la región, los países que se vinculan entre sí poseen gobiernos democráticos; reconocen sus vínculos históricos, culturales, de vecindad y de destino común; tienen afinidades de diverso tipo en materia de política económica, como en los casos de los procesos de reforma estructural y de apertura al exterior y comparten el objetivo de lograr una inserción más completa en la economía mundial (Vacchino, 1997), existen algunas importantes limitaciones en este cambio de estrategia. La estabilidad institucional y el crecimiento económico han estado acompañados por el pronunciamiento de la pobreza extrema, la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso con una concentración sin precedente en los estratos más ricos de la población, el aumento del desempleo, como expresiones principales de un déficit social que requiere una inmediata corrección, so pena de sumergir nuevamente a los países de la región en el caos político y social (Vacchino, 1997).

A estos factores sociales obstructivos se agregan temas políticos que originan controversias entre y dentro de los Estados partes, por ello la capacidad de negociarlos de manera equilibrada se convierte en una condicionalidad. Ellos se relacionan con el tipo de estrategia más adecuada para enfrentar los desafíos y las oportunidades que plantea el

contexto internacional tales como las relaciones con EE.UU, Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre otras. También hay temas vinculados con la distribución de los costos y beneficios originados por el proceso integrativo en los marcos locales, ya que el eje económico activo del MERCOSUR es de San Pablo a Buenos Aires y vastos espacios, sectores económicos y sociales quedan marginados, se han acentuado así las asimetrías y la fractura de la economía entre sectores productivos dinámicos y marginados, agravando los problemas tradicionales y arriesgando la marcha del proceso. Por último, en las concernientes a la funcio-

nalidad jurídico-institucional, que podrían aumentar el déficit democrático, la discusión central pasa por la necesidad de contar con órganos no dependientes de los funcionarios de turno, sino que den un marco de transparencia, permanencia y seguridad a sus actores.

"Es el momento adecuado para llamar la atención sobre la importancia de las reflexiones y de procesos de participación más profundos, que nos permitan realmente recuperar lo que América Latina tuvo en la década del 50 y del 60, justamente en función del pensamiento social, económico, que puso a la problemática de la economía mundial como una cuestión fundamental para entender el problema del desarrollo" (Dos Santos, 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- CLERT, CARINE** (1997), "El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión de la pobreza y el desarrollo social en América Latina". En *Pensamiento Iberoamericano*, N°31, Enero-Junio. España.
- DOS SANTOS, THEOTONIO** (1997), "Globalización, Integración y los Actores Sociales". En *Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en Materia de Integración Regional: Globalización e Integración hacia el Siglo. XXI*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, 29/31 de octubre.
- ERRANDONEA, ALFREDO** (h), (1977), "Hacia una definición operacional del concepto de integración". En *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, CEINAR, Año 3 N° 9, Septiembre./Diciembre, Argentina
- GAJATE, RITA M.** (1995), "El rol del derecho en un proceso de integración". En *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año 1, N°2, Diciembre, Argentina.
- GRANDI, Jorge** (1998), "Déficit democrático y social en espacios integrados, copyright CEFIR, 199. <http://www.cefir.org.uy/grandi.htm>.
- GRANDI, JORGE** (1997), "MERCOSUR: mercado en formación y sociedad civil en gestación". En: *Archivos del presente*, Julio-Setiembre, Buenos Aires.
- HIRST, MÓNICA** (1996), "Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición, Grupo Editorial Norma, Ensayos, noviembre, Argentina.
- LAREDO, IRIS** (1998), compiladora, *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR*, Universidad Nacional de Rosario, V.5, Argentina.
- MELLADO N. y MARÍA L. ALI** (1995), "Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus al-

temativas". En *Aportes* Año 1, N°2, Diciembre, Argentina.

MELLADO N. (1996), "La naturaleza del MERCOSUR". En *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, Facultad de Ciencias. Empresariales, Universidad Católica de Uruguay, N°10, Noviembre-Diciembre, Uruguay.

MORA y ARAUJO M. (1997), "Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación de América Latina", en CIEDLA (compilador), Konrad Adenauer-Stiftung-, Buenos Aires.

OLIVERA Noemi (1995), "Armonización de la legislación comercial y societaria". En *Aportes* Año 1, N°2, Diciembre, Argentina.

TUNNERMANN, BERNHEIM Carlos (1995), "América Latina. La visión de los cientistas sociales". En *Nueva Sociedad*, N° 139, Setiembre-Octubre, Caracas.

VACCHINO, JUAN M. (1981), *Integración Económica Regional*, Universidad. Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas.

VACCHINO, J. M. (1997) "Opciones en el Presente de la Integración de América Latina y el Caribe". En *Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en Materia de Integración Regional: Globalización e Integración hacia el Siglo. XXI*, Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales, UNLP, 29/31 de octubre.

**Directora del Instituto de Integración Latinoamericana y del Postgrado en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, República Argentina.*