

# HACIA UNA SOCIEDAD CIVIL DEL MERCOSUR. VIEJOS Y NUEVOS ACTORES EN EL TEJIDO SUBREGIONAL

Jorge Grandi\*, Lincoln Bizzozero\*\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis sobre la participación y ubicación de los actores en el proceso de integración subregional del Mercosur, tomando en cuenta el llamado déficit democrático y social, que constituye una de las asignaturas pendientes de los procesos de integración en los noventa. Ello atiende a realizar un aporte, en una dirección compleja y significativa en los procesos de integración múltiples y simultáneos que se están desarrollando en América Latina, vinculado al surgimiento de una sociedad civil subregional y su relación con la esfera intergubernamental.

Los procesos de integración regional están confrontados, hacia fines de siglos, con la necesidad de adelantar determinados debates y transformaciones sociales e institucionales, que posibiliten encauzar los cambios que se produjeron en la esfera política y económica como consecuencia de la caída del muro de Berlín y del acelerado proceso de globalización.

Con la caída del muro de Berlín se produjeron impactos ideológicos, políticos, económicos y sociales en el conjunto del planeta. Sin embargo, las consecuencias directas postmuro tienen relación con los cambios que se realizaron en los países del Centro y del Este del continente europeo y han afectado en cierta forma su credibilidad, el contenido y las modalidades del proceso de integración de ese continente. Los debates vinculados con el "déficit democrático", que tienen como objetivo la revisión del Tratado de Maastricht, señalan que el proceso europeo completó otra etapa y que necesita una reformulación de la dimensión política que posibilite legitimar las instancias institucionales en la sociedad europea<sup>1</sup>.

Si bien la cuestión del déficit democrático en un proceso de integración ha surgido con especial fuerza en Europa, ha sido señalada también en América Latina<sup>2</sup>. Por otra parte, los actores de la sociedad civil en los procesos de integración en América Latina se encuentran estructuralmente

\* Director del Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir), profesor del Instituto Europeo de Administración Pública (Ieap).

\*\* Coordinador del Programa de política internacional y relaciones internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, integrante de la Unidad Central de Estudios del Mercosur.

1 La literatura reciente sobre el proceso de revisión del Tratado de Maastricht tiene dos vetas: una federal-funcionalista, que tiene como objetivo la realización de la democracia en el seno de una Europa federal; otra que considera la necesidad de procesar la completud democrática a distintos niveles —local, nacional y supranacional—, porque la construcción europea ha llevado a distintas articulaciones. Véase al respecto, Mario Telo (ed.), *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, Bruselas, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1995; y Mario Telo-Paul Magnette (eds.), *Repenser l'Europe*, Bruselas, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1996. Una presentación de la estrategia "alter nativa" puede leerse en Phillippe C. Schmitter, "Una estrategia alternativa para el futuro de la integración europea: la democratización", en Seminario-Reunión, *Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el Siglo XXI*, Montevideo, Cefir, documento final, noviembre de 1996. Una perspectiva del debate institucional puede verse en Jean-Victor Louis, *L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1996.

2 Véase al respecto Jorge Grandi, "Los siete desafíos y los siete déficit de la integración para América Latina", en *Síntesis* no. 24, Madrid, enero 1996. "La integración regional, déficit democrático y social y capacidades de respuesta", en *Dimensión social de la integración regional*, libro, edición Cefir de próxima aparición. Originalmente presentado en el Seminario "El foro consultivo económico-social del Mercosur y las dimensiones sociales de la integración", organizado por el Cefir en Río de Janeiro, Brasil, 28 de octubre-1 de noviembre de 1996.

desprotegidos debido a la acumulación del déficit social histórico. De esta manera, además del déficit democrático, proveniente de la limitada participación o marginalización de ciertos actores en el proceso de integración, y del déficit social estructural aunado al derivado del ajuste económico, debe incluirse el que proviene de la reestructuración, relocalización y redistribución que provoca cualquier proceso de integración.

La vinculación con el proceso de globalización, mediante el cual se produce un movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales, ha constituido el supuesto de base de los nuevos regionalismos en los años noventa. Este movimiento ha originado en el regionalismo impulsado por Estados Unidos en América del Norte debates ideológicos; un posicionamiento y propuestas de los partidos políticos; y la participación de distintos sectores sociales, así como la emergencia de nuevos grupos relacionados con los temas de la agenda actual del sistema internacional<sup>3</sup>.

El Mercado Común del Sur debe ser ubicado en el contexto de los nuevos regionalismos que se han vinculado con el proceso de globalización buscando un mejor posicionamiento competitivo en el mercado internacional<sup>4</sup>. A pesar de este posicionamiento, el debate sobre los efectos de la globalización en el plano ideológico, de las opciones políticas, de las propuestas partidarias y de la

articulación de los actores sociales con la esfera gubernamental y tecnoburocrática han estado subordinados a los avances registrados en la esfera comercial y económica *lato sensu*<sup>5</sup>. Es indudable que esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberalización comercial, en las definiciones arancelarias y paraarancelarias, en las normativas técnicas de los productos y en el diseño de un organigrama institucional de base<sup>6</sup>.

La Cumbre Presidencial que se desarrolló recientemente en Fortaleza, en diciembre de 1996, mostró avances en la estrategia seguida: profundización de la Unión Aduanera, ampliación del Mercosur, precisión de aspectos institucionales. Además se acordaron otras decisiones que constituyen avances en la construcción de una identidad regional: definición de la Sede Administrativa, protocolos de integración educativa y cultural y finalmente la concreción de un logotipo Mercosur. En lo que se refiere a la profundización de la Unión Aduanera, la decisión más relevante de la XI Cumbre Presidencial tiene relación con la adopción del reglamento común de salvaguardia, que constituye un instrumento fundamental de política comercial común.

El crecimiento del Mercosur en su espacio vecino, conformando zonas de libre comercio con Chile y Bolivia, y las negociaciones que en el fren-

3 El referente ideológico se ha expresado en el debate europeo vinculado a la aprobación del Tratado de Maastricht y en las elecciones anticipadas en Canadá por la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La percepción y propuestas de los partidos políticos frente al cambiante escenario internacional ha dado origen a análisis que incorporan esta dimensión. Un ejercicio de interés resulta de incorporar determinados ejes de definición programática en las propuestas de los partidos políticos frente a los nuevos regionalismos y analizar los posibles núcleos de aproximación político-supranacional. Estas definiciones tienen en algunos casos anclas suprapartidarias, como es el caso de Europa. En las Américas, en cambio, no existen tradiciones suprapartidarias asentadas, por lo que los nexos deben crearse sobre un nuevo escenario. Véase como ejemplo de este ejercicio de reflexión el trabajo de Lincoln Bizzozero, "Los partidos políticos de Canadá y México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *Integración Latinoamericana* no. 204, Buenos Aires, octubre 1994.

4 Esta apuesta lleva a que se planteen distintos desafíos provenientes de la dilución de los contenidos, lo que derivaría en una insuficiente consolidación. Véase al respecto el trabajo de Jorge Grandi-Daniel Schutt, "El Mercosur, ¿consolidación o incertidumbre?", en *Archivos del presente* año 2, no. 6, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1996.

5 Los avances registrados con esta estrategia resaltan la originalidad del Mercosur y plantean la importancia de la agenda pendiente, que, como señala Aldo Ferrer, son de segunda generación. Véase Aldo Ferrer, "Mercosul: Trajetória, Situação Atual e Perspectivas", en *Revista Brasileira de Comercio Exterior* no. 46, enero-marzo de 1996. La originalidad del proceso Mercosur en sus características está analizado específicamente por Félix Peña en "La construcción del Mercosur", *Archivos del Presente* año 2, no. 4, otoño austral 1996.

6 Esta estrategia se persiguió durante todo el período de transición. Véase al respecto las conclusiones del trabajo de Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant-Tabaré Vera, *La construcción del Mercosur. Diagnóstico y evaluación de lo acordado*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía. Documento de trabajo no. 15/93, 1993. Esas conclusiones fueron reafirmadas en Lincoln Bizzozero-Tabaré Vera, *De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del Mercosur*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía. Documento de trabajo no. 1/95, 1995.

te externo se han multiplicado, han desplazado los temas vinculados a la profundización del proceso<sup>7</sup>. Eso significa que en el manejo de la relación entre la ingeniería institucional (que hace al ámbito de competencia de los órganos regionales), la profundización (que se remite al grado de integración) y la ampliación y articulación externa (que se refiere a la composición de los miembros del grupo y su articulación con otros procesos de integración y regiones), se han priorizado las relaciones en el frente externo<sup>8</sup>. Ello es significativo, dado que la capacidad de relacionar esos tres conceptos constituye una condición dinámica de estabilidad, de acuerdo con lo que nos muestra la experiencia de la integración europea y los regímenes internacionales, entre los cuales se cuenta el sistema multilateral de comercio con la relativamente reciente creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>9</sup>.

Los avances que se han realizado y la complejidad de los temas de la agenda han llevado a la consideración de consolidar y profundizar el proceso de integración en la percepción de los gobernantes de los Estados miembros<sup>10</sup>. Ello aparea la necesidad de discutir al interior del bloque determinadas asignaturas pendientes tanto de la esfera político-económica, como institucional, organizativa, y sociopolítica, entre las que se encuentran: una mayor coordinación de políticas

macroeconómicas, la armonización tributaria, contratación pública, propiedad intelectual, servicios, política regional, internación de normas y contralor de su aplicación, coordinación y gestión pública, consolidación de modalidades de participación de los actores para que puedan ejercitar su "voz" y puedan canalizar en la esfera pública su potencial de recursos y capacidades: y definición de lineamientos para incorporar las sociedades a los debates regionales<sup>11</sup>.

Este trabajo está enfocado hacia la participación de los actores sociales en el Mercosur —tema que ha tenido tratamiento en estudios con desarrollos parciales—, en el análisis del comportamiento y participación de algunos grupos societales, como es el caso de los empresarios y sindicatos, y en la coordinación de la administración pública con distintos actores en la gestión de la política de integración, para posibilitar su fortalecimiento<sup>12</sup>. Con este estudio se quiere posibilitar una lectura de la participación de los principales actores en el Mercosur, a efectos de extraer conclusiones pertinentes sobre las redes que se gestan en la formulación de las distintas políticas públicas y las tendencias que se van definiendo en la evolución de las instancias decisorias de la subregión. La lectura de la participación de los actores parte de su posición (ubicación formal con relación a las instancias decisorias) e incluye su evolución en tér-

7 Ésta es la apreciación desde los gobiernos y las mismas burocracias negociadoras. Así lo enfatiza un documento elaborado por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería argentina. De acuerdo con el documento, al Mercosur, "...ante el avance de la negociación externa en sus distintos frentes, corre el riesgo de perder su identidad, de diluirse como valor propio, a menos que se profundice". Véase semanario *El Economista* del 1/11/96. Los aspectos por considerar son entonces ¿qué temas se priorizan en la profundización?; ¿cuáles son los énfasis regulatorios de los Estados?; ¿qué compromisos asumen los países con relación al eje externo/interno?

8 La mirada hacia el frente externo y el tema de la inserción internacional del Mercosur ha sido objeto de algunos seminarios, talleres y publicaciones. Véase al respecto Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant (eds.), *La inserción internacional del Mercosur. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?*, Montevideo, Arca, 1996.

9 Véase al respecto Jacques Pelkmans, "Comparando las integraciones económicas: prerequisites, opciones e implicaciones", en Cefir, *La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*, Montevideo, Conferencia de Apertura, marzo de 1993. En lo que se refiere a los regímenes internacionales una referencia ineludible es el libro de Robert Keohane-Joseph Nye, *Poder e interdependencia. IM. política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1987. La negociación de los aspectos institucionales y normativos de la Ronda de Uruguay del GATT que llevaron a la OMC pueden consultarse en Julio Lacarte Muró, *Ronda Uruguay del GATT. La globalización del comercio mundial*, Montevideo, FCU, 1994. Una reseña de ese proceso y de las posiciones de los actores se encuentra en Chantall Buhour, *Le commerce international du GATT a l'OMC*, París, Le Monde-Marabout, 1996.

10 Las manifestaciones de los presidentes en la Cumbre Presidencial de Fortaleza en distintas entrevistas realizadas son elocuentes al respecto.

11 La "voz" está utilizada en el sentido otorgado por Hirschman. Véase al respecto, A. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, F.C.E., 1977.

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

minos del proceso (desarrollo de actitudes y repercusión en la conformación de un embrión de una sociedad civil del Mercosur). Nos preguntamos si tiene sentido hablar de sociedad civil sin hablar del Estado que es su contrapartida. La respuesta afirmativa de utilizarlo en este contexto surge de un debate en curso sobre la pertinencia de referirse a lo intersocietal como contrapartida de lo intergubernamental.

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

Posteriormente, se analizará el nivel de interacción y de respuesta de los distintos actores frente a los avances del proceso de integración. Esta exteriorización reactiva tiene en cuenta lo que podría denominarse una manifestación estructural frente al *spill over* del proceso. En esta dirección, se constata que las etapas cumplidas en el caso del Mercosur han canalizado demandas de distintos actores, relacionados con diferentes círculos de influencia. En primer lugar, los gobiernos, negociadores, burocracia y algunos grupos económicos. Posteriormente, parlamentos, centrales sindicales, partidos políticos, pequeñas y medianas empresas, otras organizaciones sociales y en algún modo las Fuerzas Armadas. Finalmente, el pasaje a la Unión Aduanera ha canalizado demandas sectoriales diversas, relacionadas con prioridades temáticas y con la necesidad de una mayor institucionalización.

El trabajo se referirá en otra sección a las actitudes de los actores y a los principales temas de debate del proceso de integración. Estas actitudes que van cimentando el proceso, posibilitarán conformar el mapa "activo" de los actores del Mercosur. La actitud positiva de la mayoría de los actores no significa que todos apoyen los mismos objetivos e instrumentos. En particular, las divergencias surgen en determinados temas de debate sobre la construcción del Mercosur. Estos temas atraviesan el eje interno/internacional tanto en la esfera política como económica y en determinados aspectos, como los referidos a las prioridades

externas, el rol del Estado y su capacidad regulatoria, la seguridad del espacio regional, la profundización y/o ampliación del Mercosur, y las definiciones institucionales. Las posiciones sobre estos temas definen orientaciones y expectativas diferentes sobre los caminos que hay que recorrer por parte de distintos actores, lo que lleva a que se reconstituyan los mecanismos decisorios en la región, de acuerdo con el embrión de sociedad civil que se va gestando con el avance del proceso.

Finalmente, se señalarán algunas conclusiones sobre la participación de los actores en el proceso de integración y la conformación de una telaraña societal subregional. Ello confirma la necesidad de conformar un Observatorio de Actores del Mercosur, para seguir de cerca los cambios que se van procesando en la interacción de los niveles internacional-subregional-nacional y local, tanto por la realidad de los flujos económicos que se producen y sus consecuencias políticas y sociales, como por las respuestas e iniciativas de los distintos actores.

#### POSICIÓN DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

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

En un proceso de integración, el hecho de analizar el mapa de actores implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados partes y su capacidad de trascender el nivel nacional. Esta aclaración lleva, entonces, a hacer la distinción entre una manifestación en el nivel na-

cional de los actores y otra en el nivel subregional. En lo que concierne al nivel nacional, la capacidad de influencia de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y también culturales de cada Estado. La capacidad de trascender al nivel Mercosur está condicionada por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores.

En el proceso de integración del Mercosur se puede categorizar a los actores en tres círculos de influencia (cuadro 1) los cuales tienen una re-presentación en el nivel nacional y otra en el nivel subregional. En un primer círculo de influencia, se encuentran, a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecnoburocracia ministerial y los grupos empresariales<sup>13</sup>. A nivel subregional, las dirigencias gubernamentales se expresan en las cumbres presidenciales y en la institucionalidad Mercosur (Consejo Mercado Común, reuniones de ministros, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio). La tecnoburocracia negociadora, en cambio, está conformada por los subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común, las comisiones, comités y grupos *ad hoc* que se conforman en el marco de ese órgano, y los comités técnicos de la Comisión de Comercio. Aun cuando estas tres clases de actores participan en el primer círculo de influencia, hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian, y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos y responden de alguna forma a la ciudadanía o bien a las instancias de contralor público, mientras los grupos empresariales tienen como referente intereses particulares.

Un segundo círculo de influencia de los actores, en la toma de decisiones sobre el proceso de integración regional, está constituido por el Parlamento, los partidos políticos, las centrales sindicales, las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios, y las entidades

subnacionales, cuando pueden generar iniciativas, provocadas por efectos positivos o negativos del proceso integrador, sobre todo en el caso de las zonas fronterizas<sup>14</sup>.

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

Aun cuando estos tres círculos de influencia pueden tener variación en esta tipología, tanto por antecedentes históricos sociopolíticos (el eje estructural), como por el hecho de que los actores están en movimiento constante (el eje procesal), son orientadores como punto de partida. Así la metodología en torno a dos ejes de referencia: el que se refiere al nivel de actuación (nacional-subregional), y el grado de influencia del primero al tercer círculo de influencia). Estos tres círculos de influencia también pueden ser ubicados politológicamente en términos de los decisores (gobierno y burocracia), grupos de interés (cámaras, sindicatos y partidos políticos) y grupos de presión.

En definitiva, se tienen tres momentos en los que se puede definir la posición de los actores, dos niveles de actuación (donde indudablemente predominará el nivel nacional, ya que todavía hay pocas articulaciones institucionales a nivel subregional) y distintos círculos de influencia. La relación entre los círculos de influencia, el marco temporal y el nivel de actuación se precisa en el

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

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

CUADRO 1  
UBICACIÓN DE LOS ACTORES SEGÚN NIVEL Y CÍRCULO DE INFLUENCIA

	Círculos de influencia		
	Primero	Segundo	Tercero
Nivel nacional	Gobierno; tecnoburocracia ministerial*; Grupos empresariales (Transnacionales, Grupos Nacionales)	Parlamento, Partidos Políticos; Sección Nacional del Foro Consultivo; Asociaciones de PyMEs; Centrales Sindicales; Regiones centrales	Org. sociales; Medios de comunicación; Fuerzas Armadas; Universidad, Colegios Profesionales; Regiones periféricas
Nivel regional	Cumbres presidenciales; Institucionalidad central Mercosur; Tecnoburocracia de la integración (SCT, comisiones, comités técnicos, etc.); Acuerdos e instancias empresariales (CIM)	Com. Parlamentaria Conjunta; Foro Consultivo Eco-Social; Centrales sindicales asociadas en subregión; Acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades)**	Manifestaciones en el ámbito regional de Org. Sociales***; Organización y Foros regionales de Colegios Profesionales; Redes universitarias y de educación.

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

\*\* Es el caso de la institucionalidad y acuerdos entre la Región Creceneza Litoral de Argentina y la Región Codesul de Brasil. La primera está conformada por las provincias del Noreste y Litoral de Argentina (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe) y la segunda por los estados del Sur de Brasil (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina).

\*\*\* A título de ejemplo, el caso del Proyecto Unirsci (Unidad de Integración Regional y la Sociedad Civil), que es una iniciativa de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Promoción.

hecho de que si los actores pertenecen al primer círculo, se manifestarán en los distintos momentos y niveles, mientras que si pertenecen al tercer círculo, tenderán a manifestarse más contemporáneamente, debido a que se ha asentado el proceso y se ha hecho visible el espacio subregional para otros agentes de las sociedades nacionales.

La diferencia de niveles ha sido institucionalizada a través de protocolos y la normativa Mercosur en algunos actores, como es el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico Social<sup>15</sup>. La necesidad de institucionalizar el nivel subregional ha verificado una tendencia creciente, sobre todo a partir de la culminación del período de transición y la aprobación del Protocolo de Ouro Preto.

Esta sección posibilitó visualizar la relación entre el espacio nacional y la subregional en términos de

los círculos de influencia de los actores. Una vez definidos los distintos círculos de influencia resulta de importancia contrastarlos con las etapas en la construcción del proceso de integración, a efectos de detectar las reacciones de los actores y las modalidades de respuesta en función de la posición que ocupan en el mapa societal.

#### LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES EN EL "SPILL OVER" DEL PROCESO

Como ya se diera en otros procesos de integración como el europeo, la articulación de un tejido institucional para responder a situaciones planteadas por el proceso de integración, deriva en que los actores se ven compelidos a darle contenidos al mismo y de hecho favorecen la construcción del proceso. Aun cuando esta relación no es lineal, como se señalara en algunos estudios de teoría política de

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

la integración, el cumplimiento de objetivos y la capacidad de generar respuestas en tanto espacio diferenciado, lleva a una aproximación de los actores de los distintos países.

Esta aproximación en el "spill-over" del proceso no es uniforme para los distintos círculos de influencia, como lo muestra el proceso Mercosur. Si se toma el surgimiento del proceso de integración se ve que el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecnoburocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles, por parte de las cámaras empresariales. En cambio, en el segundo círculo, solamente los parlamentos estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso. No puede decirse lo mismo de los partidos políticos y las centrales sindicales cuyas manifestaciones externas sin mayor compromiso o "defensivas" mostraron la poca prioridad que tuvo el tema en esos actores en los comienzos del proceso<sup>16</sup>. Finalmente, en lo que se refiere a los actores situados en el tercer círculo de influencia, no se encuentra vinculación específica con los inicios del proceso a comienzos de la década. Estos grupos demuestran, sin embargo, una participación creciente con el pasaje del Mercosur a la etapa de la Unión Aduanera.

La respuesta estructural de los gobiernos se procesó en dos fuentes: en la estructura ministe-

rial y en la representación diplomática tradicional. El regionalismo de los años noventa originó la necesidad de una adaptación de la diplomacia, obligada a ingresar en circuitos de negociación permanente en distintos niveles. Esto llevó a que se buscara apoyar sus desempeños mediante ajustes en el diseño organizativo que tuvieran en cuenta las insuficiencias en temas de economía política, de política regional y de políticas comerciales. Por otra parte, los gobiernos de la región buscaron apoyos diversos mediante acuerdos con instancias académicas y técnicas, para propulsar debates e identificar opciones diferentes sobre los desafíos y temas de la agenda regional.

Las respuestas institucionales que desarrollaron los gobiernos para hacer frente a las demandas propulsadas por los nuevos regionalismos no tuvieron un modelo definido. En Brasil el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con su función de estrategia y coordinador de las posiciones del país<sup>17</sup>. En Argentina se otorgó mayor protagonismo a las cuestiones económicas en la política exterior<sup>18</sup>. En Paraguay se creó el Ministerio de Integración y la Subsecretaría de Economía e Integración en el Ministerio de Hacienda<sup>19</sup>. En Uruguay se creó una Comisión Interministerial para el Mercosur y una Comisión Sectorial que media entre el ámbito regional y el sectorial en temas de integración regional; más recientemente se reestructuró el Ministerio de Relaciones Exteriores en el que se definió una Dirección de Integración<sup>20</sup>. Estas distintas respuestas constituyen por otra

16 Esta "distancia" y "escepticismo" de estos actores en los inicios del proceso ha sido señalada para el caso de Uruguay en el libro de L. Bizzozero, *Los inicios del Mercosur y el ingreso de Uruguay*, F. Ciencias Sociales, Montevideo, 1993. Véase también, L. Bizzozero-Romeo Pérez Antón-Wilson Fernández Luzuriaga-Ana Pastorino, *El comportamiento del gobierno uruguayo frente al Mercosur*, documento de trabajo no. 25, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, marzo 1996, donde se plantea específicamente la "ausencia" de los partidos políticos de ese debate. Para el caso de Argentina y Brasil, se ha señalado la insuficiencia de debates políticos y sociales. Véase el artículo de Mónica Hirst, "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración", en *Cuadernos de la Cepal* no. 46, Santiago de Chile, 1992.

17 Véase el informe Brasil del Programa de Cefir sobre *"Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional"*, op. cit., Montevideo, Cefir, 1995.

18 La ley no. 24.190 sancionada transformó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en la cual la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales tiene la responsabilidad de ejecutar y contribuir a la formulación de relaciones económicas internacionales. Por otra parte, al interior de esa Secretaría se creó la Subsecretaría de Integración Económica Americana y en la misma, como órgano técnico activo, la Dirección del Mercosur. Véase el Informe Argentina del Programa Cefir sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, op. cit., Montevideo, Cefir, 1995.

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

20 Lo cual señala una especificidad regional en cuanto a las respuestas estructurales de las dirigencias gubernamentales. Por otra parte, la Comisión Sectorial para el Mercosur (Comisec) se creó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia

parte diferentes modelos de acuerdo con las tradiciones, recursos y posición del país en el sistema internacional, lo cual tiene repercusiones en las negociaciones a nivel intergubernamental.

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

Las tecnoburocracias negociadoras se vieron compelidas a participar en el proceso, debido a las definiciones políticas adoptadas. La orientación y características del proceso y el respaldo que otorgaron los gobiernos, obligaron a las distintas instancias negociadoras de las administraciones nacionales a adaptar sus mentalidades, los objetivos de la negociación y la metodología de trabajo. En términos del proceso, esta reacción de la burocracia no fue inmediata, por lo que se produjeron interferencias y dificultades en la definición decisoria y en la construcción, cuando comenzaron las negociaciones intergubernamentales<sup>21</sup>. Los problemas organizacionales vinculados a distintas lógicas burocráticas se fueron solucionando con el avance del proceso, lo que ha derivado en que las dificultades actuales se remitan a los dise-

ños organizativos, a la definición de competencias y a las modalidades de la gestión.

Los grupos empresariales participaron desde el inicio del proceso. Sin embargo, hay que diferenciar en el seno del sector empresarial tres grupos diferentes: las empresas transnacionales, el grupo que aglutina al empresariado nacional, y los medianos y pequeños productores. Si bien los tres grupos estuvieron implicados desde el comienzo, el sector que participó activamente en la definición de los cronogramas y sectores sensibles fue el empresariado nacional, que en algunos casos cuenta con estructura o peso equivalente a las transnacionales. Ello ha originado diferencias en cuanto al grado de participación activa del sector empresarial nacional en las instancias decisorias y de negociación, tanto para defender posiciones y sectores sensibles, como para buscar mejorar sus ventajas competitivas<sup>22</sup>.

El pasaje a una unión aduanera catapultó el interés de las cámaras empresariales de consolidar su grado de institucionalización, definiendo demandas específicas vinculadas con el pasaje a una nueva etapa del proceso de integración. En esa situación, el Consejo Industrial del Mercosur (CIM), compuesto por el CNI de Brasil, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Unión Industrial del Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias de Uruguay (CIU), presentó dos clases de demandas vinculadas con su reconocimiento: la institucionalización del CIM, como principal instrumento para la consolidación de políticas de competitivi-

(Continuación Nota 20)

de la República, por Decreto 176/991, señalando también el cometido moderador del Presidente en sus relaciones con la sociedad. Véase el Informe Uruguay del Programa Cefir sobre *Fortalecimiento de las administraciones públicas nacionales para la integración regional*, op. cit., Montevideo, Cefir, 1995.

- 21 Las diferencias intraburocráticas en las distintas administraciones nacionales provocaron dificultades en la esfera decisoria, así como en la implementación de las decisiones, como en el caso del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (Picab). Un análisis de los distintos puntos de partida de las burocracias en Argentina y Brasil, en la aplicación del Picab, puede verse en Mónica Hirst, *El programa de integración Argentina-Brasil. De la formulación de la implementación*, Buenos Aires, Flacso, Serie Documentos e Informes de Investigación no. 17, 1988.
- 22 La caracterización diferencial de la respuesta surge a partir de la reacción estructural de los tres grupos. Las empresas transnacionales ya tenían una lógica de funcionamiento transnacional, mientras la medianas y pequeñas empresas están ligadas a los "nichos" que posibiliten los otros grupos empresariales. Sobre estas diferencias en la propuesta competitiva pueden leerse las notas y entrevistas de la revista *Enfoques Comisión Sectorial para el Mercosur*, Montevideo, año 1, no. 3, febrero, 1995. Para los casos de Argentina y Brasil se realizaron distintas entrevistas, entre las cuales pueden consultarse, *Revista Brasileña de Comercio Exterior* "O que pensam os Empresais", Río de Janeiro, año XI, no. 45, octubre-diciembre 1995; *Centro de Economía Internacional* "Los empresarios y el Mercosur", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Secretaría de Relaciones Económicas Internacional, año 5, no. 66, abril de 1995. Un análisis específico sobre la respuesta "estructural" del empresariado argentino en los comienzos del proceso de integración puede verse en Mónica Hirst-Gabriel Bezchinsky-Fernando Castellano "A reação do Empresariado Argentino frente á Farmacção do Mercosur", Flacso, Buenos Aires, Serie Informes y Documentos de Investigación no. 143, 1993.

dad industrial en el Mercosur y una participación más activa en las negociaciones de los cuatro con el resto de la Aladi<sup>23</sup>. Por otra parte, el sector empresarial definió otras instancias organizativas tanto a nivel nacional como regional y creó algunas agrupaciones de defensa de sus intereses sectoriales<sup>24</sup>.

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

La marcha del proceso y el "spill-over" institucional fueron planteando a los distintos actores del segundo y tercer círculo de influencia la necesidad de responder a situaciones y dar contenido a las instancias del Mercosur. En ese sentido, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha facilitado una aproximación de los parlamentarios de los distintos países. Las centrales sindicales han tenido oportunidad de expresarse, sobre todo a partir de la consolidación de cronogramas de los subgrupos de trabajo. La aprobación del Protocolo de Ouro Preto ha dado lugar a una interacción

entre cámaras y centrales sindicales de los países en la solicitud de participación en el Foro Consultivo Económico Social. El foro, por otra parte, ha incitado a que las organizaciones sociales de los distintos países procesen su solicitud de participación institucional<sup>25</sup>.

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

La primera vez que los parlamentarios de la región expresaron su preocupación en acompañar el proceso de integración se manifestó con anterioridad a la ratificación del Tratado de Asunción, en una reunión que se desarrolló en Asunción de Paraguay en mayo de 1991. Durante el período de transición, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) tuvo cuatro reuniones ordinarias en las cuales aprobó algunas recomendaciones relacionadas con puntos sensibles de la agenda del proceso de integración<sup>26</sup>.

23 La demanda de institucionalizar el CIM, como principal instrumento para la consolidación de políticas de competitividad industrial, fue realizada por el Presidente del Consejo Industrial de Mercosur y fue recogida por el periódico *Jornal do Brasil* del 17/3/95. El CIM tuvo una actitud de expectativa en relación con el tema de la definición del Arancel Externo Común durante el año 1994. En particular, señaló su preocupación por el tratamiento arancelario de los bienes de capital. Véase *La Prensa* del 24/10/94.

24 En el caso de Uruguay del Consejo Superior Empresarial, organización de tercer grado que nuclea las distintas Cámaras Empresariales, a través de la cual expresan sus puntos de vista sobre el proceso de integración al gobierno y a la opinión pública. Por otra parte, se creó a nivel regional el Consejo Industrial del Mercosur, que está integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Brasileña de la Industria, la Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industrias del Uruguay. Algunos ejemplos de grupos de presión empresarial para defender sus intereses en países vecinos, son el Grupo Argentina y el Grupo Brasil.

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

26 Ése fue el caso de la recomendación 4/92 que sugiere a los gobiernos de los países miembros la incorporación en el Tratado de Asunción de la vigencia de la democracia como salvaguarda específica; la recomendación 1/93 que se refiere a la constitución de un Fondo Común de Compensación para adecuación o reconversión de los sectores sensibles de las economías; la recomendación 1/94 que aconseja la realización en común de las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos que impli-

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

Los partidos políticos también han estado limitados en su respuesta estructural por el insuficiente desarrollo que han tenido hasta ahora las redes regionales intrapartidarias. Sin embargo, las afinidades históricas y las evoluciones recientes posibilitan ubicar algunos partidos en líneas de reflexión y acción cercanas frente a los temas de la integración.

Las pequeñas y medianas empresas han debido modificar su estrategia totalmente, lo cual ha provocado ajustes importantes en la reconversión productiva y tecnológica y en la gestión de sus productos<sup>27</sup>. La necesidad de esos ajustes y la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía regional han llevado a que los gobiernos, organismos técnicos nacionales, interna-

cionales y regionales le presten especial atención al tema. En particular, los temas recurrentes para los pequeños y medianos empresarios son el apoyo del Estado, las opciones de reconversión y los "nichos" de mercado, así como las estrategias de cooperación interempresarial en la región<sup>28</sup>.

Las centrales sindicales vieron facilitada su participación a nivel regional a partir de una iniciativa de la ORIT/Ciosl, que creó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en 1986 con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. No obstante, estos dos últimos no forman parte del Foro Consultivo Económico Social. Esta coordinadora no impidió la escasa participación activa de las distintas centrales sindicales nacionales durante los inicios del Mercosur, debido a los cuestionamientos del "modelo neoliberal". Sin embargo, en 1992-1993, las centrales sindicales pasaron a una fase más activa de debate con los gobiernos, a partir de la percepción de que el proceso de integración tenía consecuencias en las políticas de desarrollo, en los niveles de empleo, estimulaba el *dumping* social y el surgimiento de nuevas relaciones de trabajo que cuestionaran los derechos adquiridos<sup>29</sup>. En términos de esclarecer positivamente las demandas de las centrales sindicales, las mismas se centran en cuatro temas: el respeto de la legislación laboral, la definición de una carta social regional, la elaboración de un acuerdo multilateral sobre previsión social y un acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región<sup>30</sup>. Además, se han incorporado a la agenda de trabajo los temas de competi-

(Continuación Nota 16)

quen o afecten a los recursos compartidos; la declaración de los recursos genéticos como patrimonio nacional; y la creación de comités de cuenca de los recursos hídricos compartidos para tutelar la calidad de los mismos.

27 Los problemas originados por el nuevo escenario en la competitividad pueden leerse en Alicia Castagna, "La competitividad de las Pymes manufactureras frente al Mercosur; la experiencia en el aglomerado Gran Rosario", en Iris Laredo (comp.), *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, vol. II, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1995; y F. Gatto-G. Yoguel, "Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", en B. Kosacoff (comp.), *El desafío de la competitividad*, Cepal, Alianza, 1993.

28 Sobre el tema de la cooperación empresarial puede leerse: N. Bercovich *Cooperación empresarial entre Pymes brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Brasil*, Cepal, Buenos Aires, 1994; G. Yoguel, *Cooperación empresarial entre Pymes brasileñas y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Argentina*, Cepal, Buenos Aires, 1994; C. Ferraro-F. Gatto, *Ruedas de negocios y cooperación empresarial en el Mercosur. Análisis y seguimiento de las ruedas de negocios organizadas por el Sebrae-Rio de Janeiro en Buenos Aires*, Cepal, Buenos Aires, 1994; G. Yoguel, "Estrategias de cooperación empresarial de las Pymes argentinas y brasileñas a principios de los noventa", Cepal, documento de trabajo no. 70, Buenos Aires, 1996.

29 Tulio Vigevani señala la existencia de tres fases en la relación de los sindicatos con el proceso de integración; la fase activa corresponde a la etapa que comenzó en 1992. Véase al respecto, Tulio Vigevani (coord.), *Globalizaçao e regionalizaçao do Mercosul: A Intervencão dos Sindicatos no processo de Integraçao*, Cedec, San Pablo, cuaderno no. 53, 1996.

30 Aun cuando esta respuesta es común a las centrales sindicales los énfasis y prioridades son diferentes en cada uno de los países. Las centrales sindicales de Brasil, la CGT, la CUT y Fuerza Sindical le dan prioridad al tema del cumplimiento de la legislación laboral y la elaboración de la Carta Social; el PIT-CNT de Uruguay demuestra mayor preocupación por el tema

vidad y empleo, así como reconversión industrial y lo referente a las relaciones del Mercosur en el marco de la Aladi y la ALCA.

Las Fuerzas Armadas dejaron de lado su primera reacción de escepticismo frente al proceso e incorporaron la realidad regional postmuro de Berlín y la necesidad de definir los nuevos peligros para la seguridad regional. Esta aproximación regional al tema de la integración se ha verificado a través de la realización de simposios anuales de análisis estratégico y otras medidas que posibilitan continuar con el intercambio y la cooperación en actividades conjuntas realizadas por las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>.

La transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos e iniciativas de políticas en distintas áreas hacia las circunscripciones territoriales por la posibilidad de reacciones más rápidas y flexibles a los mercados regionales ha provocado una respuesta estructural de las regiones<sup>32</sup>. Dicha respuesta se verifica en particular en las zonas fronterizas, donde han surgi-

do distintas iniciativas de funcionamiento y de atribución de competencias, las cuales se procesan a través de Comités de Frontera o bien ante organismos nacionales encargados de implementar políticas de integración fronteriza<sup>33</sup>.

El pasaje a una unión aduanera y la percepción de un territorio sin fronteras ha desencadenado la respuesta estructural de actores en el ámbito subnacional que hasta el momento no habían encontrado su espacio, o tenían una preocupación localizada. La libre circulación de personas no solamente despertó expectativas en los agentes de viajes que plantearon a los gobernantes el reconocimiento del turismo como prioridad económica y política, sino también la preocupación de los jefes de policía de los cuatro países por el posible incremento de delitos<sup>34</sup>.

La inclusión del tema referido al libre intercambio de servicios en la región provocó una respuesta de diferentes actores vinculados al sector. Al respecto, hay que diferenciar distintos canales y agentes, entre los cuales ubicamos los colegios

(Continuación Nota 30)

migratorio, mientras en Argentina, la CGT coloca el énfasis en los cambios que pueda aparejar la nueva legislación laboral en los derechos sociales.

31 Se han realizado, hasta el momento, diez simposios de estudios estratégicos. Los simposios comenzaron con el proceso de integración argentino-brasileño con la participación de las Fuerzas Armadas de ambos países. Luego se agregó Uruguay, a partir de las negociaciones del Mercosur, más tarde Paraguay y recientemente Chile, que pasó de ser observador a participar como miembro. Por otra parte, Argentina y Brasil han concretado líneas específicas de cooperación en el marco de acuerdos presidenciales y han realizado maniobras conjuntas, en algunas de las cuales ha participado Uruguay.

32 La globalización ha originado la aparición de distintos grupos de presión deslocalizados, cuyos supuestos de base en el funcionamiento cotidiano se diferencian de los distintos actores tradicionales. Véase al respecto James Rosenau, "Le processus de la mondialisation: retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtil", en *Etudes Internationales*, Centre Québécois de Relations Internationales, Canadá, vol. XXIV, no. 3, septiembre de 1993. Por otra parte el surgimiento del territorio como actor se debe en buena medida al hecho de que las regiones económicas incluyen múltiples jurisdicciones políticas que requieren de nuevas formas de colaboración entre Estados nacionales, entidades subnacionales (provincias, instancias estatales, regiones, municipios), y ciudades. Véase al respecto los sugerentes trabajos de Sergio Boisier, "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas, Santiago de Chile, en *Estudios Sociales* no. 72, 2<sup>o</sup> trimestre de 1992 y "Postmodernismo territorial y globalización; regiones pivotales y regiones virtuales", en *Estudios Sociales* no. 80, 2<sup>o</sup> trimestre 1994.

33 Uno de los casos en que se ha verificado un crecimiento de las competencias regionales, incorporando aspectos migratorios, ocupación de tierras y ambientales, es el que han realizado la Comisión de Comercio Exterior del Nordeste argentino, que reúne seis provincias argentinas (Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Misiones y Formosa) y el Consejo de Desarrollo del Sul, que aglutina los estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso. Las relaciones entre estos dos nucleamientos regionales han llevado a la creación de un Foro Permanente de Gobernadores y a la reivindicación de mayores niveles de participación en todo lo que concierne a la integración regional. Véase una presentación de las posibilidades de desarrollo de las regiones fronterizas en R. Bernal Meza, "Papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes", en Integración Latinoamericana no. 156, Intal, Buenos Aires, mayo 1990. Un análisis más actualizado del tema puede verse en Cefir, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*, Seminario, Montevideo, octubre de 1995.

34 Al respecto, véase el diario *La Nación* de Argentina del 27/3/95; *El País* de Uruguay del 1/4/95.

profesionales y las instancias educativas, en particular universitarias<sup>35</sup>. Los colegios profesionales han mantenido en algunos casos reuniones regionales donde han buscado definir determinados parámetros para la libre circulación de servicios en la región. Las inquietudes de los colegios profesionales provienen de dos frentes: el vinculado con el reconocimiento de títulos académicos y el derivado de la propuesta de liberalización en el marco de la OMC. Aun cuando los reconocimientos de títulos estén circunscriptos al plano académico, las posibles repercusiones y el hecho de que esté planteado como tema de la agenda de comercio internacional la liberalización de servicios ha llevado a que los colegios incrementen el número de encuentros a nivel regional.

La universidad se ha visto también obligada a incorporarse más activamente en el proceso de integración regional y ha incrementado su participación en el marco del Mercosur<sup>36</sup>. Por otra parte, el denominado Mercosur educativo, vinculado con las decisiones tomadas por los ministros de Educación, creó una propia lógica de acción, que a su vez provocó reacciones en distintos actores, entre ellos la universidad. La universidad ha apoyado las demandas de reconocimiento de diploma a efectos de la docencia y la continuidad de estudios de posgrado. Además, las universidades del Mercosur se encuentran en un proceso de aproximación a efectos de conseguir fondos internacionales para mejorar la gestión, los mecanismos de evaluación, el aprovechamiento de re-

cursos humanos, la relación con el sector productivo a nivel regional<sup>37</sup>.

La diversificación y complejidad del proceso se constata en la aparición de otras manifestaciones a nivel regional, que tienen relación con el espacio territorial, el ambiente, el consumidor y el ciudadano. En ese sentido, se ha verificado un acortamiento en los tiempos entre el momento que surge el actor a nivel regional y la consecuencia de su aparición. Algunos ejemplos son claros en esta aceleración en la conformación de redes subregionales y sobre todo en las consecuencias que tienen, que a su vez representan nuevos estímulos al proceso. En esta dirección puede ubicarse un proyecto de relevamiento de legislación ambiental en relación con los procesos de integración de la región y un proyecto de bases para la armonización de exigencias ambientales presentados por las ONG de los cuatro países; la realización de la primera reunión de asociaciones privadas de defensa al consumidor de los cuatro países, en que se plantea la disposición a incorporar las directrices del código brasileño de defensa al consumidor, por tratarse del más avanzado en la región; la propuesta por parte de la reunión de magistrados de la región de concretar un tribunal supranacional que entienda de conflictos comerciales, aduaneros, diplomáticos y tributarios; la conformación de las "mercociudades" a partir de la reunión de intendentes; y la realización del Encuentro de Pequeñas y Medianas Empresas de las Mercociudades<sup>38</sup>.

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

36 Algunas universidades suscribieron un Acta de Intención Fundacional, donde crearon la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Esta Asociación conformada por doce universidades con carácter de miembros plenos —cinco argentinas, cinco brasileñas, una paraguaya y otra uruguaya— fue creada con apoyo internacional en el marco del denominado Mercosur cultural. Sin embargo, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo no circunscribe el espacio regional del Mercosur y agrupa solamente una parte del espectro académico universitario. El Cefir ha cooperado en la aproximación entre distintas universidades en el marco de los procesos de integración de América Latina, a través de la realización de seminarios-taller. Véase Cefir, *Integración Regional: la formación superior y la formación continua*, seminario-taller, Montevideo, abril de 1997.

37 El tema de reconocimiento de títulos de países miembros de un proceso de integración regional fue abordado en un seminario realizado en Buenos Aires en mayo de 1996. Véase el documento de la "Subsecretaría de Coordinación Universitaria del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina", *Pautas para el diseño de un sistema de reconocimiento de títulos extranjeros en un proceso de integración regional*, mimeo presentado al Seminario Regional "Educación Superior en el Mercosur", Buenos Aires, mayo de 1996.

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

En esta sección se identifican las respuestas de los actores en su carácter de agentes sociales cumpliendo un rol específico con funciones determinadas. Ello ha posibilitado visualizar un mapa estructural de los actores, con sus respectivas respuestas desde sus círculos de influencia. Aun cuando esta aproximación es apropiada en términos de la comprensión de las etapas del proceso, de las respuestas de los actores y de su posición estructural, no permite visualizar los contenidos de la construcción del Mercosur vinculados a los temas políticos en debate y a las actitudes que tienen los actores. A ello se consagra la próxima sección.

## LAS ACTITUDES DE LOS ACTORES Y LOS TEMAS DE DEBATE

Esta sección está consagrada al análisis de las actitudes de los actores y a los temas que originan controversias entre los países de la subregión y al interior de cada uno de ellos entre los actores. Para ordenar el debate, se catalogan primero las actitudes —favorables o desfavorables al Mercosur—, para luego ubicar los temas en debate y la disposición específica de los actores<sup>39</sup>.

Las élites de los cuatro países tienen una visión positiva sobre la integración en general y sobre el Mercosur en particular. Por otra parte, las élites convergen en considerar las relaciones con los países de América Latina como una prioridad importante o prioritaria en la política exterior. Esta serie de convergencias, como señalan algunos estudios específicos, deja sentadas determinadas bases de sustentación del proceso<sup>40</sup>.

El apoyo de las élites de los cuatro países tiene algunas diferencias provenientes del país del cual surge dicho sostén. En el caso de los socios pequeños, la explicación de la adhesión masiva se encuentra básicamente en dos razones: la ampliación de los mercados y la modernización de la sociedad (no solamente económica). Así mis-

mo, las élites de los socios pequeños perciben que el Mercosur está delimitado a las negociaciones argentino-brasileñas. En el caso de las élites argentino-brasileñas, además de la ampliación de los mercados, importan la imagen y negociaciones que se siguen en el sistema hemisférico e internacional.

Los temas en debate pueden ser agrupados en cinco ítems: estrategia del proceso, rol de Estado, política exterior, política interna y seguridad regional. En ese sentido, cuando se incorporan las cuestiones en controversia, puede percibirse que, en varios de ellos, surgen posiciones contestatarias por parte de algunos actores, lo que lleva a cuestionamientos sobre el modelo integrativo, sobre los tiempos, las prioridades, las modalidades del proceso o bien los instrumentos utilizados.

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

En lo que se refiere al desarrollo de un modelo institucional específico, los temas en debate conciernen a la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional (continuidad intergubernamental en algunos planos u opciones más de carácter supranacional en otros), los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la rela-

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

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

ción de recursos de los socios, la solución de controversias (posibilidad de incorporar un tribunal de justicia) y la gestión del proceso (aplicabilidad de las normas en los Estados miembros).

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado a nivel de los distintos países y entre países. En general, en estos temas que afectan el modelo y la institucionalidad, se identifican lógicas nacionales, en las que los actores se manifiestan convergentemente. En ese sentido, mientras que algunos estados parte han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a alterar el continuismo del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes<sup>41</sup>.

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

En este rubro también se encuentran diferencias entre países y entre distintas coyunturas o etapas de un mismo país, frente a las demandas del ambiente externo. Así es como puede señalarse, desde una perspectiva gubernamental, que algunos países se ubicaron en una posición más "liberal", mientras que otros se identificaron con una posición más "intervencionista". Por otra parte, ha sucedido que un mismo país tenga posiciones intermedias: más liberal en el sector industrial y más intervencionista en otros rubros. Estas diferencias entre países tienen obvias repercusiones en la relación de los gobiernos con los grupos económicos y sectores sindicales. En ese sentido, en algunos países han surgido actitudes desfavorables al proceso por parte de algunos

sectores económicos, en particular Pymes, y grupos sindicales, debido a que se identifica por los mismos una política de "desindustrialización", sin que ello haya provocado una propuesta diferencial sobre alternativas posibles que puedan impulsarse desde la esfera económica.

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

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

Los temas a tratar en las relaciones con los países desarrollados señalan también las dificultades en la definición de una estrategia de inserción regional, cuando el frente externo constituye el objetivo y es a su vez un instrumento. En estas circunstan-

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

das, la agenda de reuniones plantea desbordes, que posteriormente repercuten en las relaciones entre los países miembros, debido a que no hay capacidad de procesar adecuadamente los temas. La insuficiente capacidad de las instancias nacionales en términos institucionales provoca entonces un efecto de seguimiento a los socios pequeños, lo cual debilita la posición regional. En este aspecto, los países de la región han mostrado convergencia en algunos puntos. Sin embargo, las diferencias surgen cuando se trata específicamente de las relaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas o de la Unión Europea. Estas diferencias surgen en las negociaciones internas, pero hacia el exterior del Mercosur ha comenzado a actuar como bloque, como quedó plasmado en la reunión del ALCA en Bello Horizonte<sup>42</sup>.

Las prioridades de relacionamiento regional constituyen entonces un foco de diferencias entre los países de la región. En ese sentido, las desavenencias sobre la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre los dos socios grandes del Mercosur mostraron las divergencias en lo relacionado con las prioridades para avanzar en cuanto a la inserción competitiva en el mundo. Esta desavenencia atraviesa distintos aspectos que aparejan controversias diferentes entre Argentina y Brasil, que se han ido modificando en el tiempo y que incluyen a distintos actores regionales. Así es como ingresan temas como el vinculado con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur, las relaciones con los países del Pacto Andino, las modalidades y contenidos de la expansión del Mercosur. Por otra parte, si bien la puesta al regionalismo abierto al Mercosur y la participación en el ALCA y un acuerdo marco con la Unión Europea excluyen cualquier definición de prioridades, los cronogramas, temas y plazos de cada uno de los distintos frentes van a ir marcando debates específicos y tomas de decisión que afectarán la formulación de políticas regionales.

La eventualidad de hacer converger las políticas exteriores, frente a temas relacionados con la

paz y seguridad en el sistema internacional, dependerá de cómo se canalicen internamente las distintas posiciones y recursos que tienen los socios regionales. En lo inmediato, las diferencias se pueden manifestar en relación con la reestructura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la posibilidad de su ampliación. En ese plano, la continuidad de un designio político-estratégico en las relaciones entre distintas comunidades va a afectar las relaciones internacionales y también las regionales. La posibilidad de incorporarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad para Argentina y Brasil no constituye una apuesta simbólica del Estado, sino que está sostenida por distintos sectores societales, que ven en esa distinción una posibilidad de ampliar la influencia en el medio externo.

Los debates sobre la seguridad regional involucran distintos tópicos entre los que se ubica el rol del Estado en ese tema, los contenidos de la seguridad, las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas, la identificación de los desafíos a la seguridad regional. Los principales asuntos en controversia que han surgido hasta el momento se remiten al rol del Estado y a las funciones de las Fuerzas Armadas<sup>43</sup>. En ese sentido, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de los países de la región puedan cumplir funciones represivas frente al tema del narcotráfico ha sido explícitamente rechazada. Por otra parte, en lo que se refiere a la cooperación regional y la definición de los contenidos de la seguridad, las Fuerzas Armadas de la subregión han realizado una nueva dinámica de aproximación.

En lo referente a la actitud de las Fuerzas Armadas frente al Mercosur, en general hay coincidencia en que el apoyo al proceso debe ser acompañado en el plano militar con una cooperación creciente que abarque operaciones compartidas, proyectos en común, complementación, intercambio de personal y de medios. Pero, las Fuerzas Armadas de los cuatro países parecen oponerse a la creación de instancias supranacionales, aun cuando consideran necesario seguir avanzando

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

43 Al respecto, resultan de interés los artículos de Vicente Gonzalo Massot y de J. Troccoli sobre la paz y seguridad en el Mercosur en L. Bizzozero, *Paz y seguridad en el mundo postmuro*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, 1997 (en edición).

en la definición de objetivos comunes vinculados con la defensa y el logro de una efectiva seguridad compartida<sup>44</sup>.

Las controversias sobre las políticas internas están directamente relacionadas con los costos de la integración en el plano económico y con la evolución de las relaciones laborales en el plano social. Los dos planos están relacionados con el debate sobre el rol del Estado, aun cuando obedecen a lógicas diferentes. En el primero, las controversias se relacionan con las posibilidades que tiene el Estado de apoyar determinados sectores sensibles e iniciativas locales, de sustentar algunas regiones y sectores desprotegidos y de intervenir dentro de ciertos parámetros en la economía. En el segundo, los temas que están en debate tienen relación con la flexibilización laboral, los cambios en el sistema productivo, las capacidades competitivas de las empresas, los derechos sociales y la seguridad social. Este paquete de subtemas se ha constituido en el eje de las controversias que han tenido los países de la región. Por otra parte, se han manifestado en el Subgrupo de Trabajo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social del Grupo Mercado Común, donde la armonización de determinadas pautas se encuentra sujeta a tensiones de las distintas propuestas nacionales y de los actores.

Las controversias sobre las políticas internas se expresaron en los debates electorales nacionales e involucraron a los partidos políticos. A pesar de que en las elecciones de Brasil y Uruguay se cuestionaron algunos aspectos del proceso de integración vinculados con los plazos de desgravación, los sectores sensibles y las medidas compensatorias, se ha mantenido una continuidad en los principios de funcionamiento del Mercosur<sup>45</sup>. En

las elecciones de Argentina el tema Mercosur no fue objeto de debate electoral, por lo que parecería existir un consenso en cuanto a considerar el tema como política de Estado<sup>46</sup>.

Las repercusiones sociales del proceso Mercosur han llevado a que las cámaras empresariales y centrales sindicales adopten determinadas pautas y objetivos comunes en cuanto a la defensa del empleo y de la competitividad. Esta aproximación en los ámbitos nacionales ha producido también cuestionamiento a los gobiernos centrales por la ausencia de políticas sociales que apoyen los cambios que se procesan. Las consecuencias en el plano sindical del desempleo y de los instrumentos para combatirlo ha derivado en debates sobre la estrategia que deben seguir las centrales sindicales en la relación nacional-subregional. La prioridad de una estrategia subregional tiene el costo de procesar prácticamente los eventuales acuerdos que se puedan lograr. Así mismo, una estrategia centrada en el ámbito nacional puede derivar en que la continuidad de decisiones en un país quedan bloqueadas, con las correspondientes consecuencias que ello implica<sup>47</sup>.

Las organizaciones sociales también se han manifestado en lo relacionado con las consecuencias sociales que ha originado en las pequeñas unidades productivas la conjunción de la ampliación del espacio ampliado con la débil capacidad de negociación de los actores sociales en la trama de relaciones del Mercosur. Resulta al respecto ilustrativa la experiencia de distintos emprendimientos de Organizaciones no Gubernamentales que buscan agrupar organizaciones de la subregión con el objetivo de mejorar las capacidades de negociación y de gestión<sup>48</sup>.

44 Véase Consejo para las relaciones internacionales —Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe— "El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur", Konrad Adenauer-CARI, Buenos Aires, 1992.

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

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

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

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

## CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

A modo de conclusión, se puede reafirmar que un análisis de la ubicación y participación de los principales actores del Mercosur se presenta como una necesidad imperiosa frente a los múltiples y simultáneos desafíos de integración que la subregión experimenta en los últimos años de este siglo.

Como ha sido señalado, la capacidad de relacionar en forma equilibrada los tres conceptos: la ingeniería institucional (que hace al ámbito de competencia de los órganos regionales), la profundización (que se remite al grado de integración) y la ampliación (que se refiere a las fronteras externas y la composición de los miembros del grupo), constituye una condición dinámica de estabilidad de todo proyecto de integración, de acuerdo con lo que muestra la experiencia.

En este dinámico y complejo proceso, las asimetrías existentes entre, y al interior de sus miembros pueden acentuarse en una primera etapa y poner en riesgo la viabilidad del proyecto. Para que éste funcione, se tendrá que estar muy atento a la satisfacción equilibrada de los diversos intereses en juego que en definitiva es la que decidirá la perduración y éxito del proceso o si no, en el caso de no estar satisfecho, su fracaso.

A los comportamientos reactivos de los actores tendrá que sumársele cada vez más un compor-

tamiento proactivo que acompañe la cada vez más importante actividad de la llamada integración positiva en lo que tiene relación con la actividad de la integración negativa que primó antes del pasaje a una unión aduanera. En este contexto, las posibilidades de un mayor déficit democrático y social se incrementan, el seguimiento y monitoreo del proceso se presenta como una imperiosa necesidad para contrarrestar estas posibles tendencias.

Un observatorio del comportamiento de los actores nacionales y subregionales complementaría la amplia labor realizada por distintas instituciones públicas y privadas de la subregión, en el seguimiento y monitoreo de las cuestiones económicas, comerciales y jurídicas del Mercosur y daría forma permanente y continua a un gran número de trabajos de excelente calidad pero dispersos, sin continuidad y de rápido envejecimiento que han tratado el tema en cuestión.

Una ubicación activa de los principales actores nacionales y subregionales coadyuvará a que el tejido intersocietal se afirme y el embrión de sociedad civil en gestación del Mercosur se consolide. Este proyecto, sin embargo, dado su nivel de ambición y sus desafíos es de largo aliento y por sus características podría ser materializado únicamente por una red consolidada de entidades y una metodología de trabajo de riguroso diseño y ejecución.