

«El MERCOSUR es hasta hoy un espacio en manos de las élites, pero es un espacio válido que no cederemos con facilidad y en el que vamos a trabajar desde nuestra perspectiva democrática».

Hebert de Souza (Betinho)

Director-Fundador de IBASE. Río de Janeiro, junio de 1996.

Una vez concluidos los trabajos de la Cumbre Mundial Copenhague y de la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, la pregunta que permanecía en las cabezas de quienes empeñaron tiempo y trabajo en su realización era: ¿cómo hacer para que los acuerdos fueran traducidos al mundo real de las políticas gubernamentales?

Una importante área de reflexión sobre las implicancias y consecuencias de la Cumbre Social y de la IV Conferencia tiene que ver con sus posibles efectos positivos sobre iniciativas de integración regional en el mundo actual.

Los compromisos de Copenhague y Beijing pueden ser herramientas útiles para sentar las bases en la formulación de políticas regionales. América Latina en particular reconoce distintos escenarios de integración regional, donde la puesta en marcha de una política social regional podría fortalecer el logro de la equidad y de una mayor participación en el desarrollo social. ¿Cómo han asumido los distintos actores, gobiernos y sociedad civil los compromisos de Copenhague y de Beijing, a la luz de realidades y procesos de integración regional?

VARIOS ESCENARIOS INTEGRACIONISTAS

En materia de integración regional, en un mundo caracterizado por el fin de la guerra fría y el surgimiento de grandes bloques económicos organizados en torno a los Estados Unidos, a la Comunidad Europea y al Japón, América latina avanza hacia la conformación de grandes espacios económicos que permitan su inserción en la economía mundial, atraer inversiones extranjeras mediante la ampliación del tamaño de los mercados y a la

MERCOSUR Y LA AGENDA SOCIAL

vez respuesta a la vulnerabilidad política y económica de la región. MERCOSUR, del que participan desde 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (con acuerdos de ingreso firmados con Chile y Bolivia en 1996); el Mercado Común Centroamericano formado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, ahora revitalizado por el Sistema de la Integración Centroamericana; el actualmente en crisis Pacto Andino conformado por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y el NAFTA, con la participación de Estados Unidos, Canadá y México y un probable radio de influencia que podría extenderse a Centroamérica, el Caribe, Venezuela y Colombia, son los principales escenarios contemporáneos de la integración latinoamericana. Copenhague y Beijing anuncian medidas que vayan en contra de la exclusión social, que mejoren la calidad de vida de los habitantes en todo el mundo, que otorguen mayor participación en el proceso de desarrollo social a la sociedad civil y a la mujer en particular. Interesa responder una pregunta central: ¿hasta qué punto y tal como están concebidos los procesos integracionistas coadyuvan a estos fines, sirven para mejorar la calidad de vida de la gente y son realmente un nuevo espacio de participación ciudadana? ¿Hasta qué punto afectan positiva o negativamente el logro de un desarrollo económico sustentable, de base amplia y equitativa? Cada vez que de integración regional latinoamericana se habla, el denominador común llamado «oportunidades comerciales» se hace presente. Los negociadores de los procesos, la prensa en general tanto en la región como fuera de ella, las instituciones creadas a propósito parecen interesarse sólo en la parte exclusivamente comercial y económica: se escucha a menudo hablar del mercado común, de la unión aduanera, del arancel cero, de las barreras arancelarias. Pero muy poco del impacto social que los propios modelos integracionistas implican y cuya aplicación tiene consecuencias inevitables en las áreas sociales, en el empleo, en la educación, en la cultura, en la migración.

Organizaciones de los cuatro países han tratado de comenzar a estudiar el fenómeno del MERCOSUR desde otro ángulo, el ángulo de la gente y los problemas que a la gente preocupan. Estas organizaciones creen que, puesto que el MERCOSUR es una realidad, el proceso de integración no debería limitarse al acuerdo entre Gobiernos o a meros convenios comerciales si es que pretenden ser una forma de mejorar el destino de los habitantes de la

región, de sus condiciones y calidad de vida. Una activa participación de los ciudadanos es el factor que podría asegurar el éxito y la humanización tanto del MERCOSUR como de otros procesos de integración en marcha. Por otra parte entienden que el proceso del MERCOSUR, solamente podrá representar pasos adelante en la búsqueda de sociedades más justas para sus habitantes si la participación ciudadana es garantizada y si la sociedad civil es capaz de desarrollar un constante monitoreo y seguimiento del proceso integrador, asegurando su transparencia y aportando al mismo la agenda del desarrollo social.

UN POCO DE HISTORIA

El 26 de marzo de 1991 los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en Asunción el Tratado que sirve de marco al proceso de integración entre los cuatro países, con el objetivo de constituir un Mercado Común entre ellos. Pero a diferencia de otros bloques hegemónicos a nivel mundial, el MERCOSUR está integrado por cuatro países subdesarrollados, lo que plantea desafíos específicos en el proceso de construcción integrador. «Ese gran país» llamado MERCOSUR, con los cuatro países que le dieron origen engloba el 42% de la población y el 58% de la superficie de América latina, más del 55% del PBI regional, más del 40% de las exportaciones regionales y más del 70% del comercio intrarregional, con un mercado potencial de más de 190 millones de personas y un ingreso promedio per cápita de 2.500 dólares. «Ese gran país» vive desde 1991 un proceso negociador con muchos altibajos: en el fondo no ha superado la etapa comercialista, y el proceso no ha logrado motivar y movilizar a las estructuras políticas y sociales y al conjunto de los ciudadanos de los cuatro países.

Entre 1991 y el 1 de enero de 1995, fecha fijada para llegar a un mutuo arancel cero para la mayoría de sus productos, se sucedieron distintas etapas, y el instrumento inicial, el tratado de Asunción pretendió perfeccionarse. El MERCOSUR es reconocido unánimemente desde distintos ámbitos como un proceso irreversible y no son pocas las voces que auguran nuevos ímpetus e impulsos para el camino institucionalizado a partir de diciembre de 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto. Finalmente, hace pocos meses, el 5 de junio de 1996, en San Luis, Argentina, la décima Cumbre Presidencial del MERCOSUR recibió formalmente en su seno a Chile y firmó con Bolivia un compromiso que auspicia su ingreso formal y la plena vigencia de la zona de libre comercio a partir del 1 de enero de 1997. El MERCOSUR, ahora integrado por 6 países de América del Sur, se compone ya de más de 220 millones de habitantes/ consumidores y tiene un Producto Bruto Común cercano a los 880 mil millones de dólares.

La prensa de los países de la región en los días de la Cumbre Presidencial en San Luis anunciaba que el «Sur Latinoamericano atrasado e incapaz» se estaba transformando en el cuarto bloque de poder mundial. En la prensa del MERCOSUR, junio de 1996, la Cumbre de San Luis representa no solamente la integración formal de Chile y la preparación del ingreso de Bolivia al bloque, sino que podría cambiar cualitativamente el proceso al producir hechos políticos.

Ingresa dos nuevos socios que son prioritarios en la reforma social latinoamericana, por lo que puede profundizarse un debate sobre temas relacionados con el enfrentamiento de la pobreza. Este hecho, además de la condicionalidad explícita emanada de San Luis (la vigencia de las instituciones democráticas en cada uno de los países miembros como condición «esencial para la cooperación del grupo») podría augurar una tendencia positiva. Pero si se analiza el dictamen predominante en torno a la pregunta de si las nuevas estructuras están efectivamente ayudando a crear nuevas instancias de participación ciudadana, la respuesta hasta ahora no llega a ser satisfactoria. En el mismo sentido, si se indaga sobre la contribución que hasta hoy ha realizado el proceso de integración para neutralizar hegemonías nacionales resultantes de las diferencias de tamaño y de poder entre los países participantes, no se encuentran demasiadas voces que insistan sobre que efectivamente esté sucediendo.

MERCOSUR Y PARTICIPACION CIUDADANA

El MERCOSUR como proceso integrador podría llevar a atenuar la vulnerabilidad de las estructuras democráticas e incluso a contribuir a su fortalecimiento, creando nuevas instancias de participación ciudadana, en tanto: nuevas estructuras de articulación física, redes de comunicación e información, flujos de bienes, servicios y personas llevan necesariamente a la participación de los distintos actores sociales; – el carácter multifacético del proceso de integración señala los límites del ámbito tecnoburocrático y obliga a una participación de diversos ámbitos políticos, económicos, culturales, educativos, sociales y tecnológicos; – la integración tiene como principio el de la subsidiariedad por el que un estamento administrativo superior no actúa en aquello que otra administración de rango inferior puede hacerlo mejor: a la hora de aplicación de los programas, las administraciones regionales se ven obligadas a delegar en las administraciones locales implicadas; – la integración tiene que involucrar un proceso de institucionalización que asegure transparencia, solidez y eficiencia al proceso y una distribución funcional adecuada, lo que lleva consigo una exigencia de participación de las entidades territoriales menores y del apoyo popular correspondiente.

Sobre estas bases, los compromisos de Copenhague y Beijing relacionados con la promoción de la participación ciudadana y en particular de los sectores marginados en las estructuras organizativas de la sociedad y en el proceso de toma de decisiones, deberían encontrar terreno muy fértil de aplicación. Distintos análisis nos conducen a observar tres grandes déficits del proceso integrador:

DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS DE LA INTEGRACIÓN

El Tratado de Asunción de 1991 definió estructuras institucionales regionales para el nuevo proceso de integración que la fir-

ma del Tratado inauguraba: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común se establecieron como los órganos regionales intergubernamentales de máxima jerarquía en la instrumentación del nuevo proceso.

Posteriormente, la firma en Ouro Preto en diciembre de 1994 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, otorgó mayor complejidad a la estructura institucional del MERCOSUR. Ouro Preto reafirma estructuras previas (Consejo y Grupo del Mercado y Comisión de Comercio del MERCOSUR), y agrega de algún modo la participación parlamentaria, en la forma de Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y de Foro Consultivo Económico– Social (FCES), órgano de representación de los sectores sociales y económicos. Si bien Ouro Preto avanza en la institucionalización del MERCOSUR, mantiene la característica fundamental de lo comercial como preeminente. Los parlamentos y sectores sociales pasan a participar de una forma muy tenue.

DÉFICIT SOCIAL EN LAS ESTRUCTURAS DE LA INTEGRACIÓN

Las estructuras y arreglos institucionales implementados en los distintos países integrantes del MERCOSUR desde la firma del tratado de Asunción reflejan un importante déficit social, con una muy limitada participación de los sectores de interés. Son solamente las centrales sindicales o los empresarios los que han logrado participación o involucramiento por ejemplo en el Foro Consultivo Económico Social, tanto a nivel regional como de las distintas secciones nacionales. Solamente se destaca el caso de Brasil, donde la Sección Nacional del Foro –instalada en marzo de 1996– está integrada por una organización de consumidores además de la Central de Trabajadores y el Consejo Nacional de la Industria, y el caso de Argentina, en donde también ha tenido activa actuación una organización de consumidores. Si bien los textos oficiales prevén la participación de otros grupos: «organizaciones representativas de sectores de los trabajadores, empresarios, consumidores, universidades, institutos de tecnología, mujeres y jóvenes», ni las Secciones Nacionales ni la expresión regional del Foro Consultivo Económico y Social han integrado a grupos de mujeres o de jóvenes. Este déficit puede responder a una política oficial que no impulsa o promueve la participación social prevista en los textos legislativos o por omisión o desinterés de los propios sectores involucrados. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de los cuatro países han tenido una tímida presencia en el proceso integrador, a pesar de haber sido en otros momentos de la reciente historia latinoamericana un factor dinamizador y generador de importantes propuestas. De forma individual o aislada y sobre la base de intereses temáticos comunes, algunas ONGs han generado resultados de investigación o han constituido redes de intercambio con sus pares de los otros países. Pero las ONGs del Mercosur en sus expresiones de conjunto (redes o asociaciones), entienden explícita o tácitamente que su carácter no es de representación de la sociedad civil, por lo que por ejemplo no pueden integrarse al Foro Consultivo alegando alguna delegación o mandato.

Nos preguntamos entonces y nos preocupa dilucidar a quién compete presentar y promover en estos ámbitos de participación los intereses de las mujeres, sus visiones y sus demandas. ¿Cómo lograr que temas que hacen a las mujeres pero que afectan a toda la sociedad se incorporen en la agenda regional? Las estructuras nacionales y regionales del MERCOSUR pueden ser un espacio importante, pero deben modificarse permitiendo su democratización y una real ampliación de sus bases de discusión.

DÉFICIT DEMOCRÁTICO

El MERCOSUR adolece de un déficit democrático, ya que el proceso ha estado hasta ahora en manos de las élites de los países, sin movilizar las estructuras políticas y sociales. Ha sido un proceso en las superestructuras, sin llegar a la base de la sociedad. Las bases nacionales del debate han estado limitadas a algunos sectores y la información sobre el MERCOSUR debe democratizarse, ser sistemática, visible y accesible a todos los sectores. La información que existe y está disponible es fragmentada y dispersa. Las estructuras existentes se han preocupado mucho de la sistematización de los documentos oficiales, pero ese lenguaje y ese mensaje ha llegado a la opinión pública con consecuencias a veces negativas. La opinión pública acerca del MERCOSUR a veces es indiferente, a veces manifiesta poca conciencia y en los últimos tiempos temor e inclusive desacuerdo.

Encuestas de opinión pública realizadas por lo menos en tres de los países del MERCOSUR dan cuenta del miedo al aumento de la desocupación nacional, cierre de fábricas e industrias u otras fuentes de trabajo y la creencia, en el caso de Uruguay, de que la competencia perjudica a un país pequeño.

Estos datos deberían alertar sobre posibles desarrollos negativos como la xenofobia y la discriminación que pueden presentarse y ocasionar nuevos e importantes problemas de exclusión social.

POR UN MERCOSUR SOLIDARIO

Desde las organizaciones de la sociedad civil se hace necesario generar sustentabilidad en la construcción de «Un MERCOSUR solidario». Deben ampliarse las bases nacionales del debate, es necesario generar propuestas alternativas y estrategias de introducción de ese debate en la agenda pública. Es necesario generar opinión pública e influir agentes de cambio (desde medios masivos a futuras generaciones, hoy niños y adolescentes) que aseguren caminos solidarios y democráticos a la estructura del MERCOSUR. Las ONGs como parte activa de la sociedad civil, que han desarrollado un caudal importante de conocimientos, de capacidades y de relacionamiento con las demandas sociales, pueden aportar creativamente en los procesos de negociación y ejecución de la integración latinoamericana.

La definición de políticas públicas en esta materia, para que sea un proceso vivo y no un mero acuerdo entre gobiernos, debe ser necesariamente acompañada por la concertación de puntos de vista y experiencias que radican en la sociedad y que integran el patrimonio de las ONGs. La articulación de las sociedades civi-

les puede lograr un cambio de rumbo en los déficits que visualizamos. Es necesario ahondar las relaciones institucionales y generar ámbitos comunes para la discusión de problemas, el intercambio de experiencias y la definición de políticas y proyectos conjuntos. Debemos aportar la dimensión social a los procesos de integración mediante la participación política, las actividades de lobbying y el asesoramiento técnico. Pero sobretodo, generando información, canalizándola y sensibilizando a la opinión pública, debemos ser capaces de apoyar nuevas formas de participación activa de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Servicio de Prensa (SerPres), ICD, Montevideo, Uruguay. Dossier MERCOSUR, 1991–1996.

Ação da CUT frente ao MERCOSUL. Segundo Caderno da CUT sobre o MERCOSUL. 1996 ALONSO, J.M., comp.; Stolovich, L., comp.

Economía y participación social en el MERCOSUR. Montevideo: ALONSO, J.M.; comp.; STOLOVICH, L., comp. Economía y participación social en el MERCOSUR. Montevideo: Ciedur, 1996.

PARTICIPARON EN ESTE TRABAJO REGIONAL:

- CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Argentina. Lucas Rubinich.
- IBASE (Instituto Brasileiro de Anais Sociais e Economicos), Brasil Atila Roque.
- ICD (Instituto de Comunicación y Desarrollo) Uruguay. Anabel Cruz y Fernando Barreiro.
- Comunicación y Cultura, Paraguay. Guillermo Sequeira.