

# Vacía: La agenda social en el Mercosur y en el ALCA

Alcides Costa Vaz <sup>1</sup>

*Universidad de Brasilia*

---

En todo el mundo, el regionalismo se ha convertido en una dimensión importante de las estrategias de desarrollo de los países. Los posibles impactos del regionalismo sobre el comercio y sobre otras dimensiones de las economías han sido relevados teórica y empíricamente en diferentes contextos y experiencias. No obstante, sus consecuencias para el desarrollo social siguen siendo un tema que merece mayor atención<sup>2</sup>. En el mejor de los casos, esta relación ha sido descrita como indirecta: económicamente, dice la teoría, la integración regional expande los mercados, genera economías de escala y por lo tanto, en la medida en que la creación de comercio prevalezca sobre la diversión del comercio, resulta en un mejor patrón de alocaación de recursos y de eficiencia económica, espoleando así el crecimiento económico, una condición necesaria para el desarrollo social sustentable. En otras palabras, es a través de sus consecuencias sobre el desarrollo económico que el regionalismo atiende temas relacionados con el desarrollo social. De acuerdo con este razonamiento, la integración es un proceso de naturaleza económica y sus posibles implicaciones en otras áreas temáticas derivan de tal naturaleza.

Sin embargo, la integración regional es apenas un determinante del desempeño económico de los países en ella involucrados, y sus impactos sobre las sociedades, sean positivos o negativos, se extienden a áreas diferentes de las económicas. Las iniciativas de integración regional no tienen lugar en un vacío político. Por el contrario, son genuinas expresiones de proyectos políticos impulsados en el ámbito económico. Por lo tanto, no hay razones para limitarlas a lo económico, especialmente cuando apremiantes demandas y desafíos sociales están en juego. En la medida en que haya incentivos políticos y canales institucionales adecuados para el involucramiento social y la participación política, con miras a reconciliar y equilibrar los

---

1 Versión al español de Gustavo Ernesto Emmerich (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, D.F.)

2 En América Latina, las obras de Rolando Franco, Armando Di Filippo y Gert Rosenthal desarrolladas en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), representan contribuciones consistentes.

intereses económicos y las preocupaciones sociales, tales iniciativas proveen oportunidades para promover la interacción de gobiernos, empresas y organizaciones sociales en un amplio espectro de áreas temáticas de relevancia social. La integración regional puede ser usada para desarrollar espacios públicos en los cuales la ciudadanía y la participación social, y por lo tanto la democracia, puedan ser fortalecidas. En esta visión, su agenda, además de los temas relacionados con la liberación del comercio y el establecimiento de estructuras y disciplinas económicas comunes, debería abarcar también aquéllos directamente relacionados con la promoción del desarrollo y la equidad sociales.

Este texto discute las posibilidades de articulación de una agenda social en el contexto del regionalismo económico, tomando en cuenta dos de las más relevantes experiencias actualmente en curso en el hemisferio; el Mercosur, la iniciativa lanzada en 1991 dirigida a establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que también comprende a Chile y Bolivia como miembros asociados; y el Área de Libre Comercio de las Américas, cuya meta es establecer un régimen de libre comercio entre los países de las Américas, con la excepción de Cuba, a partir de 2005. Aunque muy distintas en sus respectivos antecedentes, objetivos, número de participantes y estadios de desarrollo, ambas iniciativas proveen elementos útiles para el debate sobre la posibilidad de incorporar preocupaciones sociales a la agenda de la integración, sobre las pautas de movilización de los actores sociales en respuesta a los riesgos, oportunidades y demandas que se derivan de la mayor exposición a constricciones externas, y sobre la medida en que estas preocupaciones pueden dar forma a estrategias, políticas y decisiones en las esferas pública y privada dentro del contexto de la integración.

En ambos casos, el impulso político hacia la liberalización del comercio en el contexto de enormes asimetrías económicas y sociales ha propiciado diferentes reacciones sociales. Como consecuencia, un politizado debate sobre los costos y beneficios de la integración económica ha tenido lugar entre gobiernos, políticos, académicos y organizaciones sociales. Es en el contexto de tal debate que han sido articulados más claramente los grandes intereses, así como los requerimientos básicos del compromiso con los objetivos a ser seguidos colectivamente en cada iniciativa de integración, y también las estrategias de salvaguarda y promoción de específicos intereses nacionales y de grupo. Los temas y demandas sociales, entonces, surgen bajo una de dos formas: como una preocupación defensiva ante los impactos negativos, inmediatos o posibles, de un proceso dirigido por el mercado sobre algunos sectores económicos y sobre los trabajadores y las redes de protección social; o como una expresión de disposición asertiva a sacar ventaja del regionalismo para afianzar o avanzar derechos sociales y algunos otros intereses compartidos.

---

El regionalismo provee incentivos para el establecimiento de alianzas internacionales entre las sociedades, así como nuevas formas de salvaguardar y promover intereses transnacionalmente (Viggevani, 1987). Se convierte así en una fuente de dinamismo social y político, ya que proporciona referentes externos a grupos internos y estimula el desarrollo de nuevas formas de acción política que van más allá de las fronteras locales y nacionales, tales como asociaciones, coaliciones sociales y redes y alianzas internacionales. La integración económica también provee algunas guías para los grupos internos y cambia su marco de expectativas para el futuro, ejerciendo así un efecto catalítico sobre las sociedades, y de esa forma estimula las demandas por una mayor y más efectiva participación en la definición de políticas y en negociaciones internacionales, con miras a proteger y/o incluso a aumentar los beneficios económicos y sociales derivados de ella.

Este enfoque de la participación social en iniciativas de integración descansa en el neofuncionalismo para explicar tanto el ascenso de diferentes formas de articulación transnacional de los intereses sociales, como el ensanchamiento del ámbito de integración que puede traer aparejada. Un supuesto básico del análisis siguiente es que la participación social en iniciativas de integración es un fenómeno político atento no sólo a influenciar las negociaciones y el proceso decisorio, como se mencionó más arriba; está también relacionado con el desarrollo de propuestas e iniciativas orientadas a responder, sea defensiva o asertivamente, a la integración y, en su caso, a buscarla en áreas distintas del ámbito económico donde es usualmente concebida y llevada a cabo, generando así una nueva forma o dimensión del multilateralismo que puede, a su vez, complementar o avanzar iniciativas intergubernamentales. La participación social debe ser vista, entonces, fundamentalmente como punto de partida y medio para trabajar una agenda política para el regionalismo y para el establecimiento de lo que Karl Deutsch (Deutsch, 1957: 23) llamó “sentido de comunidad” entre las unidades políticas; esto es, la expectativa de que las soluciones a desafíos comunes y las respuestas a los cambios deben ser buscadas a través de mecanismos y canales definidos en conjunto y sobre la base de valores y principios compartidos. El logro de tal sentido de comunidad es, de acuerdo con ese autor, una evidencia valiosa del éxito de la integración entre las unidades políticas. Ese concepto es de gran relevancia para el presente análisis, ya que hace referencia explícita a dos importantes elementos que son centrales en nuestro argumento: primero, la existencia de canales institucionales a través de los cuales las demandas pueden ser llevadas al proceso político asociado con la integración; y segundo, un marco normativo para las acciones políticas llevadas a cabo sea por instituciones gubernamentales o por otros actores sociales. Es difícil conce-

bir una agenda social dentro del regionalismo en ausencia de un sólido sentido de comunidad entre los países y las sociedades involucrados en él.

Los procesos de negociación en curso en el Mercosur y el ALCA comprenden, ambos, elementos suficientes para evaluar tanto los condicionamientos, incentivos, obstáculos y pautas para la participación social en experiencias de integración, como los prospectos para el desarrollo de una agenda social en el contexto del regionalismo económico en las Américas. Tal evaluación debe tomar en cuenta: (i) los objetivos y el alcance de las iniciativas consideradas; (ii) el marco institucional, la naturaleza y las características de los canales institucionales existentes disponibles para que los actores sociales lleven sus demandas y expectativas a los decisores y formuladores de políticas en modo de impulsar sus propios intereses en materia de integración; y (iii) la estructura de los incentivos políticos para que las sociedades se involucren en esas iniciativas. El análisis que sigue se estructura alrededor de estos tres temas.

El argumento general es que tanto en las negociaciones del Mercosur como en las del ALCA existen constricciones institucionales importantes a la participación social, que restringen severamente la posibilidad de hacer incorporar los temas sociales a sus respectivas agendas como medio de proteger derechos sociales adquiridos, contrapesar la prominencia de intereses empresariales, y asegurar o posiblemente expandir esos derechos. En otras palabras, si se las considera desde la perspectiva de su actual marco político e institucional, en ninguna de ambas iniciativas hay espacio ni canales suficientes para que los temas sociales equilibren la preeminencia de los intereses económicos y de los temas comerciales, o para hacer posible que emerja una agenda de integración más abarcadora.

La primera sección analiza comparativamente la naturaleza, el alcance de la integración y los objetivos del Mercosur, por un lado, y del ALCA por otro, señalando cómo han convergido en el desarrollo de una agenda predominantemente comercial que promueve formas limitadas de participación social con un perfil predominantemente defensivo. Las secciones segunda y tercera discuten la naturaleza y las formas de participación política y el marco institucional de cada iniciativa, así como las implicaciones de su naturaleza intergubernamental para la incorporación de temas sociales a sus respectivas agendas políticas; se toman en consideración, además, la estructura de los incentivos para un mayor activismo por parte de grupos sociales en el contexto de cada proceso de integración, y los canales existentes de participación social. La sección final se enfoca a la relación entre los procesos del Mercosur y del ALCA y sus respectivos prospectos en términos de la generación de un espacio público para la articulación de intereses y estrategias sociales como una dimensión necesaria de la integración económica regional en el hemisferio.

## **La naturaleza y el alcance de la integración y de sus objetivos**

El Mercosur surgió en 1991 como una respuesta política a un triple desafío que sus países miembros enfrentaban en ese momento: la consolidación de la estabilidad política y estratégica luego de la restauración de la democracia lograda en los ochenta; la promoción del desarrollo económico bajo la égida de economías abiertas y orientadas al mercado; y el mejoramiento de sus capacidades de negociación internacional como un medio de acortar las asimetrías en relación con sus principales socios económicos del mundo desarrollado. Fue también una respuesta a la emergencia de bloques regionales en el contexto de la economía mundial y, particularmente, al activo perfil de los Estados Unidos en el regionalismo económico en el hemisferio desde mediados de los ochenta.

Con miras a alcanzar estos objetivos y a sostener los que habían sido perseguidos por Brasil y Argentina desde 1985, se intentó que el Mercosur alcanzase un profundo nivel de integración económica; esto es, se construiría un mercado común a partir de un programa de liberalización del comercio y de la adopción de una tarifa externa común. El logro de un área de libre comercio y de una unión aduanera sería subrayado y completado por acuerdos sectoriales y por la coordinación macroeconómica que, en conjunto, sentarían las bases para el pretendido mercado común. Fue, así, concebido para ser mucho más que un arreglo de libre comercio.

A pesar de sus antecedentes, de su contexto y motivaciones políticos, y del objetivo último contemplado en el Tratado de Asunción (el establecimiento de un mercado común), el Mercosur ha evolucionado como una iniciativa predominantemente comercial, basada en la exitosa implementación de un programa de liberalización comercial entre 1991 y 1994 y en el establecimiento de una todavía imperfecta disciplina de unión aduanera desde enero de 1995 en adelante. Tal perfil predominantemente comercial trajo consigo resultados inmediatos y significativos: el comercio entre los cuatro países creció 336%, de 4.100 millones de dólares registrados en 1990, a 18.200 millones en 2000, tras haber alcanzado 20.500 millones en 1997. Las exportaciones a terceros países y regiones también se expandieron, aunque a tasas mucho menores (50% en la entera década), mientras que las importaciones se incrementaron 180%, alcanzando 65.000 millones de dólares en 2000 contra 23.100 millones en 1990. La aguda crisis económica y la profunda recesión que afronta Argentina, afectando también a Uruguay y Paraguay, ha hecho decrecer de manera significativa los flujos comerciales del Mercosur, con flujos intra-bloque que alcanzan niveles similares a los registrados a mediados de los noventa. Sólo a principios de 2003 las cifras de comercio comenzaron a mostrar otra vez una tendencia positiva, debido principalmente a un crecimiento de 60% de las exportaciones brasileñas

hacia el mercado argentino. A pesar de las dificultades derivadas de una duradera crisis económica, el bloque todavía representa un atractivo e importante mercado para sus propios miembros y también una fuente de oportunidades económicas. Es importante remarcar que el Mercosur dio cuenta del 25% de las exportaciones de sus países miembros en 1998, lo que delinea claramente su potencial económico una vez que la crisis actual sea superada.

El exitoso acercamiento a la liberalización comercial expresado en las cifras de comercio de los noventa no fue el único factor que dio cuenta de la prevalencia de los temas comerciales en la agenda del Mercosur a lo largo de su primera década. Es importante resaltar que el Mercosur fue una dimensión central de la estrategia de apertura económica mediante la cual los gobiernos nacionales intentaron revigorizar y modernizar sus economías. La integración bajo la forma de una unión aduanera fue la llave que afianzó las reformas económicas. Como consecuencia, la agenda del Mercosur reflejó la prioridad asignada a la liberalización comercial y a la adopción de una disciplina comercial común entre los cuatro países miembros. En el período 1991-1994, conocido como el período de transición, la eliminación gradual de los aranceles fue un tema clave, junto con la negociación del arancel externo común que debería ser implementado desde enero de 1995 en adelante. Al mismo tiempo, la agenda externa del bloque comprendió la negociación de preferencias comerciales concedidas a otros países latinoamericanos bajo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las negociaciones con la Unión Europea y, subsecuentemente, aquéllas conducidas en el contexto del ALCA. Desde 1995 en adelante, la agenda interna del bloque permaneció centrada en temas comerciales como la liberalización de los servicios, la armonización y eliminación de las barreras no arancelarias, y los regímenes de excepción para automóviles y azúcar. Los conflictos comerciales que surgieron al caer las barreras comerciales y el mecanismo de resolución de controversias también se convirtieron en temas clave a ser atendidos. En otras palabras, la necesidad de completar y consolidar el régimen de libre comercio y la unión aduanera capturó la atención de los gobiernos y de los sectores privados. En tal agenda, los temas no-económicos y aquéllos relacionados con el trabajo y otras áreas de cooperación (educación, cultura, medio ambiente, salud, etc.) no merecieron mucha atención y tuvieron sólo un espacio marginal, si es que efectivamente tuvieron alguno, en la agenda interna del bloque. En lo que toca a temas sociales, el único logro fue la aprobación de una Declaración Social y del Trabajo en diciembre de 1998, en la que los gobiernos reafirmaron su compromiso con la preservación de los derechos individuales y colectivos vinculados con el trabajo.

Como quiera que sea, la prevalencia de los temas comerciales en el núcleo de la agenda de integración también hizo al Mercosur sujeto de, y abrumadoramente

vulnerable a, desequilibrios micro y macroeconómicos que fueron magnificados por las sucesivas crisis financieras internacionales que tuvieron lugar a partir de la crisis mexicana de 1995. La devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 y la aguda crisis económica en Argentina y Uruguay en 2001 y 2002 exacerbaron conflictos comerciales que ya habían ido creciendo, en especial entre Argentina y Brasil, contribuyendo al debilitamiento gradual de las normas y mecanismos del Mercosur, así como a un efectivo alejamiento de sus objetivos originales y últimos. La agenda comercial y las consecuencias para el Mercosur de las restricciones financieras enfrentadas desde mediados de los noventa también contribuyeron decisivamente a limitar el universo de actores no-gubernamentales involucrados en el proceso de negociación (básicamente las principales asociaciones sectoriales privadas y las centrales sindicales)<sup>3</sup>. Además, su participación tuvo un perfil predominantemente defensivo frente a las consecuencias negativas de la liberalización comercial para sectores económicos menos competitivos y ante la percepción y la preocupación de las organizaciones sindicales en el sentido de que los intereses de los trabajadores y los derechos sociales estaban destinados a ser descuidados y amenazados en el marco de un arreglo de integración dirigido por los gobiernos y basado en el libre comercio.

Por otro lado, no puede negarse que el Mercosur incorporó formalmente algunos temas no comerciales en su agenda. En realidad, temas vinculados con políticas públicas en áreas como educación, cultura, turismo, justicia, medio ambiente y ciencia y tecnología, fueron contemplados en comisiones ministeriales y especializadas, aunque con muy escasos resultados prácticos. La existencia de instancias institucionales formales para manejar estos temas, sin embargo, no implica necesariamente que se haya favorecido una mayor y más activa participación social en estos ámbitos. Por el contrario, éstos fueron tratados con los mismos procedimientos y mecanismos intergubernamentales que se aplicaron a los temas comerciales. Considerado desde la perspectiva del involucramiento social en iniciativas oficiales e institucionales, el panorama del Mercosur no es ciertamente brillante, lo que refleja la prevalencia y la centralidad de los agentes gubernamentales en áreas formalmente presentes en la agenda del bloque, incluso en estas áreas no económicas.

A pesar de sus ambiciosas motivaciones y objetivos como iniciativa de integración, el Mercosur no ha concedido ninguna prioridad a asuntos distintos de los

---

3 En el caso de Argentina, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General de Trabajadores (CGT). En Brasil, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Central Única de Trabajadores (CUT). En Paraguay, la Asociación Industrial, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Unitaria de los Trabajadores (CUT). En Uruguay, asociaciones sectoriales como la Asociación Nacional de Productores de Lácteos (ANLP) y, representando a los trabajadores, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT).

---

directamente relacionados con la liberalización del comercio (la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, la definición de reglas de origen, la armonización de procedimientos aduanales, las salvaguardas, las adquisiciones gubernamentales, la defensa de la competencia, la defensa comercial) y con las disciplinas básicas de una unión aduanera. Además, los gobiernos nacionales han rechazado sistemáticamente la posibilidad de discutir provisiones ambientales y sociales en los acuerdos comerciales negociados dentro del Mercosur o en otras instancias regionales como el ALCA, y también en el contexto de la Organización Mundial de Comercio, porque temen que tal discusión pueda eventualmente legitimar nuevas formas de proteccionismo; todavía más, los temas relacionados con la movilidad del trabajo no han sido tomados en cuenta de manera efectiva, dado que el nivel actual de integración económica no la requiere. En diciembre de 2002, una decisión que permite a los ciudadanos de los países miembros moverse libremente en el territorio del Mercosur representó un paso inicial hacia el libre movimiento de trabajadores en el futuro. Por tanto, hasta el momento han habido escasas oportunidades de que, en comparación con la agenda comercial del Mercosur, las cuestiones sociales fuesen consideradas con efectividad.

A diferencia del Mercosur, el ALCA no intenta lograr otro nivel de integración económica que el de un régimen de libre comercio. No contempla ni el establecimiento de una disciplina comercial común hacia terceros países y regiones, ni la libre movilidad de los factores de la producción a través de las fronteras, ni tampoco la coordinación de políticas económicas o sectoriales que niveles más profundos de integración económica requerirían. En la Declaración Presidencial firmada en Quebec en el primer semestre de 2001, los gobiernos reafirmaron su compromiso de negociar un régimen de libre comercio a ser implementado a partir de enero de 2005. Por otro lado, éste podría eventualmente incorporar temas comerciales no tradicionales (especialmente provisiones ambientales y sociales), en lo que ha sido llamado un *enfoque OMC-plus*. El acceso a mercados sigue siendo su principal motivación, pero debido al gran número de asimetrías entre los países involucrados, el logro de un régimen de libre comercio les plantea desafíos políticos y económicos diversos, que son evaluados en forma diferente por cada uno de ellos. Por lo tanto, y a pesar de que su objetivo en relación al nivel de integración a alcanzar es menos ambicioso que el del Mercosur, el ALCA representa una iniciativa controvertida y riesgosa, pero muy exigente. Ha levantado gran preocupación en toda América Latina en lo que toca a sus potenciales impactos económicos y sociales. En los países del Mercosur, el ALCA indujo una pauta de interacción entre las autoridades gubernamentales, las grandes empresas y las centrales sindicales, para la formulación de estrategias de negociación, mucho más estrecha y efectiva que la observada en las

negociaciones internas del bloque. Todavía más, es importante recordar que el ALCA es parte de una empresa política más amplia, que tuvo su cuna en el proceso de cumbres hemisféricas iniciado en 1994. Debe notarse que la agenda derivada de las cumbres hemisféricas es mucho más abarcante, siendo la propuesta del ALCA un tema central y apremiante, pero seguramente no el único.

Aunque los temas relacionados con democracia, equidad social, derechos humanos y otros son, con frecuencia y en gran medida, dejados en la sombra por el muy politizado debate sobre el ALCA, la existencia de un marco político y multilateral más amplio debería favorecer la reconciliación de las agendas comerciales con las de las sociedades civiles, pero este prospecto sigue dependiendo de la voluntad política de los gobiernos, de las grandes empresas y de las organizaciones de la sociedad civil a lo ancho del hemisferio, para tomar el tema y desarrollar una estrategia específica en este aspecto.

A pesar de los avances observados en su proceso de negociación, los prospectos del ALCA son todavía inciertos debido a las muchas controversias políticas que éste despierta en cada uno de los países, y entre ellos. Por otro lado, el ALCA podría eventualmente desplegar, como arreglo de libre comercio, un alcance más amplio que el Mercosur si tienen éxito los esfuerzos para desarrollar una disciplina comercial plena que incorpore, entre otras, provisiones sociales y ambientales. Siendo así, sus objetivos menos ambiciosos como arreglo económico regional podrían eventualmente ser contrabalanceados por su capacidad para movilizar intereses políticos, económicos y sociales en América Latina, con mayor razón si el Mercosur permanece estancado como en los últimos años. En cualquier caso, el ALCA será siempre un tema altamente controvertido y politizado, al cual los grupos de interés internos ciertamente dedicarán cercana atención debido a sus potenciales impactos económicos y, en menor medida, sociales. El Mercosur, por el contrario, ha perdido mucho de su atractivo político y económico, y necesita con urgencia superar un difundido sentimiento de escepticismo acerca de su posibilidad de promover iniciativas hacia el cumplimiento de sus metas últimas. Al no haber perspectivas a corto o medio plazo de que el Mercosur evolucione hacia niveles más profundos de integración económica, las posibilidades de reconciliar las preocupaciones comerciales y sociales no son altas.

Como observara Almeida (Almeida, 1999: 19), con la excepción de la experiencia europea las fuerzas sociales tienden a intervenir en la integración económica sólo luego de que el proceso alcanza un estadio específico de desarrollo histórico en que se contempla la movilidad del trabajo, demandando así medidas sociales específicas de apoyo al compromiso con la liberalización y la competencia plenas. En el presente, la movilidad del trabajo no está en perspectiva ni en el Mercosur ni en el

contexto de las negociaciones del ALCA, si bien por diferentes razones. El ALCA intenta abarcar sólo la libre movilidad de bienes y servicios, mientras que el Mercosur en teoría contempla el libre movimiento de los factores de la producción. No obstante, como se mencionó más arriba, el Tratado de Asunción es elusivo en lo que respecta a la movilidad del trabajo, y las iniciativas hacia esta meta han sido hasta el momento bastante rudimentarias; los pasos previos en este sentido son recientes y están relacionados con la firma, en diciembre de 2002, de acuerdos que tratan de regularización migratoria y de residencia para nacionales de los Estados parte del Mercosur, incluyendo a Bolivia y Chile.

Esto no significa, sin embargo, que las cuestiones y preocupaciones sociales estén enteramente ausentes de ambas iniciativas. Lo que uno puede observar cuando se asocia la naturaleza de la integración y la participación social en el Mercosur y en el propuesto ALCA, es que el acentuado perfil comercial de ambas iniciativas parece estar espoleando una pauta predominantemente defensiva de participación social; en ambos casos, en el proceso de negociación se registra un involucramiento limitado y de pocos actores políticos, sobre todo grandes empresas, sindicatos y un universo restringido de organizaciones no gubernamentales. Tal perfil defensivo de importantes segmentos de las sociedades no es suficiente para engendrar una agenda social dentro de cada una de las iniciativas de integración consideradas, ya que esta pauta defensiva, notoriamente evidente en las acciones de las organizaciones laborales, deriva de una fuerte crítica y aún una abierta oposición al regionalismo tal como se lo lleva a cabo en ambas instancias. Debería requerirse de los actores sociales en este terreno un perfil más asertivo en relación a las propuestas y acciones gubernamentales, así como una auténtica disposición a cambiar el enfoque de la integración. Esto nos lleva a considerar la naturaleza y las formas de las diferentes respuestas de las sociedades a la integración.

### **Las respuestas de las sociedades a los prospectos y las consecuencias de la integración**

Como se argumentó en las secciones previas, la posibilidad de estructurar una agenda social dentro y desde arreglos regionales de integración está relacionada tanto con los objetivos perseguidos y con el alcance de tales arreglos, como con la naturaleza y características de los canales e instrumentos institucionales existentes, a través de los cuales los grupos sociales pueden proteger o promover sus intereses específicos y plantear las demandas y necesidades a las que esperan se responda a través de la integración. Pero tal posibilidad también depende de la existencia de

un marco político que abarque un rango temático más amplio que el que compone la agenda económica de la integración.

Desde esta perspectiva, y a la luz de las experiencias de regionalismo económico en el Mercosur, el TLCAN y el ALCA, la estructuración de una agenda social regional parece derivarse de las tres siguientes preocupaciones básicas:

- a. proveer respuestas defensivas al impacto de la integración económica sobre la oferta y la calidad de las oportunidades de empleo, y sobre sus efectos en las normas laborales y la exclusión social;
- b. generar condiciones favorables para una mayor simetría en términos de oportunidades, beneficios y derechos, como parte de la construcción de una red de protección social regional y de un espacio público en el que las diferentes dimensiones de la ciudadanía puedan ser ejercidas plenamente; y
- c. diseñar formas asociativas en áreas específicas, con el propósito de intercambiar información y conocimiento, y explotar oportunidades para la promoción conjunta de intereses, frente a agendas comunes o convergentes en los ámbitos interno y externo en áreas temáticas específicas como educación, cultura, derechos humanos, medio ambiente, género y otras.

Cada uno de estos grupos de preocupaciones da lugar a formas específicas de participación social, que traen consigo los elementos de una agenda social. En el primer caso, por ejemplo, uno puede contemplar en particular las iniciativas de las centrales sindicales de nivel nacional o regional, llevadas a cabo mediante los mecanismos institucionales existentes –y algunas veces fuera de ellos– en respuesta a las amenazas y a las consecuencias negativas de las medidas de liberalización del comercio y de la inversión asociadas con la integración regional. Ejemplos de esta suerte de acción son provistos, en el caso del Mercosur, por la participación formal de las centrales sindicales en el grupo de trabajo que trata los temas de trabajo y seguridad social, y en el Foro Social y Económico Consultivo, así como su acción coordinada bajo la égida del Coordinador de las Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), y en el nivel regional, de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores. Los temas tratados bajo estas iniciativas abarcan la organización del trabajo, las negociaciones colectivas y los efectos de la integración sobre el empleo, la seguridad social, las normas laborales y sanitarias, la educación, y otros.

El segundo grupo de preocupaciones sociales también se dirige a temas relacionados con el trabajo, aunque abarca un rango más amplio de temas y actores. Al relacionar el establecimiento de una red de protección social regional con la articulación de un espacio público regional donde la ciudadanía pueda ser plenamente

ejercida, sus expresiones devienen difusas y, por lo tanto, es más difícil delinearlas y describirlas con precisión; aunque es ciertamente aquí dónde la integración, tanto en el contexto del Mercosur como en el del ALCA, puede encontrar algunos buenos prospectos para sentar las bases de la articulación de una agenda social. Tal grupo de preocupaciones está relacionado con la acción espontánea o inducida de asociaciones sectoriales y profesionales y de un amplio espectro de organizaciones no gubernamentales en arreglos cooperativos a través de las fronteras en áreas como educación, cultura, medio ambiente, género, derechos humanos, salud, derecho, y muchos otros, tomando el espacio integrado (sea éste el del Mercosur o el del hemisferio, en los casos que estamos analizando) como referencia para el establecimiento de metas y para la movilización social. Dos ejemplos típicos de esta forma de movilización son el Foro de la Sociedad Civil en las Américas (FSCA) en el contexto del ALCA, y la red de ciudades del Mercosur conocida como Mercociudades. Esta última fue creada en 1997 en Río de Janeiro, y apunta al fortalecimiento mutuo de las organizaciones no gubernamentales a través de la articulación de una estrategia común para actuar en áreas temáticas relacionadas con justicia social, derechos humanos y democracia. Merco-ciudades es una iniciativa mediante la cual los alcaldes y otros líderes locales interactúan para compartir experiencias y estimular contactos más estrechos entre sus administraciones y ciudadanos, desde un sustento común provisto por el espacio público del Mercosur.

Estas organizaciones e iniciativas no necesariamente buscan participar directamente en las instancias formales de negociación y formulación de políticas públicas. Sin embargo, sus acciones hacia la integración están orientadas hacia las políticas públicas, en el sentido de que contemplan a la integración como una oportunidad para generar un espacio público en el que un mayor compromiso político con la promoción de valores y el tratamiento interno e internacional de temas políticos y sociales resulta en el fortalecimiento de la ciudadanía en su sentido más amplio.

Como se mencionó más arriba, un rasgo importante de tales iniciativas es su naturaleza espontánea y el hecho de que son llevadas a cabo sin necesitar una referencia o vínculo directo con la agenda oficial o con los mecanismos formales de la integración. En realidad, estos grupos sociales toman ya sea el Mercosur o la integración hemisférica como referencias en la definición de sus estrategias y acciones, debido a las posibilidades que la dinámica política y los eventuales resultados de la integración plantean para el logro de sus propios intereses y objetivos. A través de su acción y asociación construyen redes transnacionales a través de las cuales circula un significativo flujo de experiencias, información y destrezas, mientras a la vez proveen importantes insumos para otras agencias sociales y para la formulación de

políticas públicas en las áreas y temas en que trabajan, ayudando así a montar un ambiente político y social favorable a la integración.

Las iniciativas asociadas al tercer grupo de preocupaciones son muy similares a las orientadas al establecimiento de espacios públicos para el mejoramiento social, ya que también pueden ser llevadas a cabo mediante organizaciones sociales y redes transnacionales formales, aunque sin estar necesariamente asociadas a la agenda y los mecanismos formales de integración. La principal diferencia entre ellas, sin embargo, está fundamentalmente asociada con la naturaleza de los objetivos buscados y con sus posiciones respecto el proceso de integración. Las iniciativas privadas orientadas a la cooperación sectorial aquí consideradas no están tan políticamente motivadas como las anteriores, y su actuación es, así mismo, más restringida. De esta forma, sus organizaciones y redes son establecidas con el propósito de aprovechar las oportunidades de fomentar objetivos comunes en ámbitos específicos. Buscan fomentar el conocimiento común, facilitar el intercambio de información y destrezas, y promover vínculos asociativos en un área temática dada, pero no intentan explícitamente tomar ventaja de la integración para fomentar cambios políticos y sociales o para influir sobre las políticas públicas. Algunos ejemplos de estas iniciativas son la Asociación de la Empresa Brasileña para el Mercosur (ADEBIM) y ciertas redes institucionales en educación, como la Asociación Universitaria del Grupo de Montevideo, ambas creadas en 1991, luego del Tratado de Asunción, para fomentar la integración en sus respectivos dominios. Estas iniciativas no mantienen ninguna relación directa con las negociaciones intergubernamentales, aunque sí tratan de tomar ventaja del Mercosur para llevar a cabo y expandir la cooperación entre sus miembros. Otros ejemplos similares se relacionan con un número de asociaciones profesionales y otras entidades similares que han trabajado en redes regionales en un esfuerzo para desarrollar agendas comunes en la esfera del Mercosur. Éstas abarcan áreas como salud, cuidado infantil, derecho, ingeniería, educación, artes, etc.

No obstante, esta suerte de iniciativas no ha estado sujeta a estudio sistemático hasta el momento. Como sus agendas no son plenamente políticas y la información sobre las actividades de cada una está restringida a su propio ambiente, su visibilidad e influencia resultan igualmente restringidas. En otras palabras, no han tenido un impacto significativo o expresivo más allá de los límites de sus propios campos. Pero esta falta de visibilidad y de capacidad para influenciar la toma de decisiones sobre políticas públicas es también un síntoma de una constricción más fuerte a la participación social, relacionada con el marco institucional y las características, tanto del Mercosur como del ALCA, que serán analizadas más en detalle en la sección siguiente.

## **El marco institucional de la participación social**

La existencia de marcos y canales institucionales adecuados a través de los cuales las fuerzas sociales puedan llevar sus demandas a los decisores es una condición importante para el desarrollo de una agenda social en el contexto del regionalismo económico. Esto es así porque los instrumentos tradicionales de participación política, como los partidos políticos, las instituciones parlamentarias, los grupos de presión y otros, tienen poco interés en temas relacionados con asuntos exteriores y de diplomacia económica, excepto en muy pocas instancias y ocasiones. Esto es particularmente cierto en la mayoría de los países latinoamericanos, donde la hipertrofia del Ejecutivo es una característica clave de muchos sistemas políticos. En ausencia de tales mecanismos, las iniciativas de integración permanecen de alguna manera aisladas de la influencia y las demandas de las sociedades. En este sentido, puede sostenerse que los marcos institucionales de las iniciativas de integración económica regional, tal como se han desarrollado en América Latina, reproducen en gran medida las imperfecciones que también se encuentran en los sistemas políticos nacionales respecto de la participación social en la toma de decisiones y en los procesos económicos. En este sentido, serán defectuosos desde su origen. Sin embargo, existen respuestas de sectores de las sociedades nacionales, a menudo difusas, a las oportunidades y riesgos de la integración. Es necesario considerar entonces si las instituciones existentes en ambas iniciativas bajo examen permiten que estas respuestas sean sujetas al escrutinio político. La presente sección se enfocará, por lo tanto, en la naturaleza y las características de las instituciones del Mercosur, y en aquéllas que están siendo construidas en el contexto del ALCA, con miras a evaluar los prospectos de una agenda de integración más amplia que abarque preocupaciones sociales y no sólo intereses gubernamentales o empresariales.

Aunque el Mercosur y el ALCA están en muy diferentes etapas de desarrollo, la pauta de institucionalización intergubernamental que es característica del primero, será posiblemente reproducida en el segundo. En ninguno de ambos casos se avizoran instituciones más elaboradas y complejas de carácter supranacional. El manejo de la integración económica por instancias intergubernamentales constituye, por lo tanto, un elemento muy importante que moldea las formas y posibilidades de participación social, ya que dirige los esfuerzos al respecto a privilegiar el acceso a las negociaciones y al proceso decisorio. En tal perspectiva, la actitud de los actores sociales hacia el regionalismo económico deviene fuertemente condicionada a la estructura de las negociaciones, al marco institucional mediante el cual se toman las decisiones, y a la naturaleza de los mecanismos diseñados en cada caso para cana-

lizar sus percepciones y demandas y para traducirlas en propuestas políticas para la formulación de líneas de acción tanto en el nivel público como en el privado.

Su naturaleza intergubernamental y sus muy bajos niveles de coordinación de políticas y de participación social caracterizan el marco institucional del Mercosur. Éste comprende tres dimensiones: (i) los órganos técnicos (12 grupos de trabajo y 5 comisiones especializadas<sup>4</sup>), subordinados a (ii) una rama ejecutiva, el Grupo del Mercado Común, responsable de monitorear la implementación de los acuerdos con el apoyo de una Comisión Comercial y de una rama consultiva, el Foro Económico y Social Consultivo, y (iii) el Consejo del Mercado Común, la más alta rama política a cargo de la conducción del proceso de integración, integrada por los ministros de Economía y de Relaciones Internacionales. Dos ramas consultivas, la Comisión Parlamentaria y el Mecanismo de Consulta Política que comprende a los cuatro miembros más Bolivia y Chile, están asociadas al Consejo del Mercado Común.

Vistas desde la perspectiva de este marco institucional, dos características pueden ser identificadas respecto de la participación social en el Mercosur. Primero, las demandas y preocupaciones sociales en cuanto a la integración económica son llevadas a la negociación a través de instancias técnicas (los grupos de trabajo) posicionadas en el nivel más bajo del marco institucional y decisorio, sin vínculo directo con las instancias políticas de más alto nivel (las Conferencias Ministeriales y el Consejo del Mercado Común). La relación entre las instituciones técnicas y las políticas es intermediada por la rama ejecutiva, el Grupo del Mercado Común. Por lo tanto, la participación de las organizaciones laborales en el proceso de negociación del Mercosur, por ejemplo, se ha visto restringida a una rama técnica (el grupo de trabajo correspondiente) y a un foro consultivo en conjunto con empresas privadas. La centralidad de las perspectivas gubernamentales y comerciales en la agenda del bloque ha llevado a estas organizaciones a concentrar sus esfuerzos en la defensa de los derechos laborales existentes, más que en la articulación de una agenda social alternativa y más amplia. Segundo, más que representar elementos para establecer una agenda social dentro de la integración o siquiera estrategias y modelos alternativos con ese mismo fin, las demandas planteadas por los actores sociales son traducidas en insumos de naturaleza consultiva para los gobiernos nacionales y para las instituciones de integración, legitimando así, y no (re)orientando, las políticas públicas hacia el Mercosur.

---

4 Los grupos de trabajo subordinados al Grupo del Mercado Común son: comunicación, minería, normas técnicas, asuntos financieros, transportes e infraestructura, medio ambiente, industria, agricultura, energía, trabajo, salud, e inversiones. Las comisiones especializadas comprenden turismo, comunicación social, ciencia y tecnología, género, y cooperación en abuso y tráfico de drogas ilícitas.

Las dos características arriba mencionadas son aplicables también al contexto de la negociación del ALCA, a pesar de sus obvias diferencias en cuanto a su respectivo desarrollo. Aunque sus instituciones no están definidas aún, es de esperar que no diferirán sustancialmente del Mercosur en su naturaleza intergubernamental y en los mecanismos contemplados para promover la interacción entre los agentes políticos, económicos y sociales en las negociaciones y en la toma de decisiones. En ambos casos, las negociaciones intergubernamentales son el núcleo del proceso de integración, y los temas sociales son interiorizados a través de órganos técnicos o consultivos sin relación directa con las esferas decisorias de mayor nivel. Ambos marcos institucionales son, entonces, restrictivos de la participación social, a pesar de que su discurso político vaya en sentido contrario.

Además, la integración económica es sólo uno entre muchos temas internos y externos de las agendas gubernamentales y parlamentarias, al que usualmente no se le da prioridad sobre otros temas externos y económicos; y, dada la existencia de mecanismos y canales tradicionales de representación política, no hay un incentivo poderoso para que los funcionarios gubernamentales y los políticos apoyen la creación de canales institucionales formales para la participación social en la integración económica, a menos que se los contemple como una opción adicional para legitimar sus propias políticas. La inexistencia de tales canales, el restringido universo de agentes privados involucrados en el diálogo con las instancias gubernamentales, y el estrecho alcance de la agenda alrededor de la cual tiene lugar este diálogo, resultan en lo que suelen denominarse “déficits sociales y democráticos” de la integración económica.

En el caso del Mercosur, además de los aspectos arriba mencionados, uno debería añadir el escepticismo y la indiferencia de la mayoría de los actores económicos y sociales hacia la integración, especialmente en sus etapas tempranas, como elementos que han contribuido decisivamente a estos déficits gemelos, estableciendo así un notable contraste con el ambiente democrático del que surgió el Mercosur. Esto refuerza la afirmación previa de que las instituciones del Mercosur reflejan las insuficiencias de los sistemas políticos para desarrollar mecanismos y prácticas eficientes de participación social en los procesos políticos. Lo mismo es cierto en el caso del ALCA, especialmente cuando uno toma en cuenta el número de países que abarca y, sobre todo, las diferencias entre ellos en términos de desarrollo y consolidación de sus respectivas instituciones políticas.

Cuando en el contexto de los arreglos de integración se crea un mecanismo formal e institucional destinado a fomentar la participación social y política, esto no siempre es consecuencia de que los gobiernos perciban o acepten que la participación social es de verdad deseable y necesaria en sí misma para el logro de los obje-

tivos a ser seguidos colectivamente. Puede ser considerada deseable, sí, para garantizar apoyo y legitimidad a las políticas y decisiones concernientes a la integración. Por lo tanto, aún en modos muy limitados, en los arreglos de integración debe estar presente un canal de comunicación entre aquéllos a cargo de la formulación, negociación e implementación de estrategias y políticas, por un lado, y los actores privados y sociales, por el otro. Como quiera que sea, los canales formales para la participación política deben ser tomados en cuenta. Por lo tanto, una evaluación general de las posibilidades de que los canales institucionales de participación política promuevan una agenda social en el contexto del regionalismo económico, no puede excluir el examen del papel jugado por los partidos políticos y los Legislativos en la integración regional.

El papel de los partidos políticos en relación al Mercosur está altamente condicionado al marco político-institucional existente en cada país miembro. Como hay grandes diferencias entre ellos en este aspecto, resulta difícil engendrar cualquier suerte de articulación regional de los partidos políticos en torno a temas sociales y políticos en el contexto de la integración. Más aún, debe también ser notado que los temas regionales no están presentes en los programas de los partidos políticos más importantes en la región. Por lo tanto, éstos no han jugado ningún papel significativo, ni en el proceso de negociación, ni en el sentido de canalizar intereses y demandas sociales asociados con la integración del Mercosur. Hubo un esfuerzo para agrupar a los partidos políticos de los cuatro países del Mercosur de acuerdo con sus respectivas orientaciones políticas, bajo un mecanismo llamado “las familias políticas”, en el que sería estimulado el diálogo político entre ellos y con los gobiernos nacionales. Pero, como algunas otras propuestas, ésta no se sostuvo. Como consecuencia, la presencia e influencia de los Legislativos en este contexto es ejercida principalmente a través de las comisiones temáticas, a saber la Comisión Parlamentaria Conjunta para el Mercosur y sus ramas nacionales, que proveen el espacio principal en las arenas parlamentarias para el debate político, el intercambio de información y las deliberaciones consultivas en temas relacionados con la integración. Esta instancia, no obstante, no ha ejercido ninguna influencia significativa en moldear la agenda política del bloque o en su proceso de toma de decisiones.

Lo mismo puede decirse del ALCA. A pesar de ser un tema más politizado que el Mercosur, no se ha convertido en objeto de un debate parlamentario activo, ya que hasta el momento las negociaciones han sido llevadas a cabo por equipos económicos y diplomáticos, con formas restringidas de interacción con los Legislativos. Más todavía, otros temas internos tienden a adquirir mayor importancia en las agendas parlamentarias que aquéllos relacionados con la integración hemisférica, lo que es, para muchos, un desarrollo incierto. Se espera, sin embargo, que cuando las

negociaciones alcancen sus etapas críticas y decisivas, los parlamentos se interesarán y se involucrarán más en el debate político sobre el ALCA y en seguir más sistemáticamente su negociación. No obstante, esto no significa que en el debate parlamentario se dé prioridad a los temas de una agenda social dentro del ALCA. La inexistencia de canales institucionales destinados a internalizar los temas sociales en las negociaciones refuerza esta posibilidad. El tratamiento que merecerán tales temas dependerá en gran medida de la acción política de la sociedad civil para llevar la atención de los líderes políticos y los congresistas hacia sus preocupaciones y demandas, por un lado, y de la permeabilidad de la clase política a esta suerte de temas, por el otro.

Como los parlamentos tienen muy poca influencia en la dinámica política de la integración (con la obvia excepción del Congreso de Estados Unidos, que retiene su autoridad de origen sobre negociaciones comerciales), la posibilidad de reconciliar los intereses económicos y las preocupaciones sociales en el contexto del regionalismo económico descansa pesadamente sobre la disponibilidad de medios alternativos para alcanzar esta meta. En el caso del Mercosur, el mecanismo inmediato disponible es el Foro Económico y Social Consultivo creado en 1994 como la instancia representativa de los sectores económicos y sociales de sus países miembros. Tiene capacidad de formular recomendaciones y propuestas de políticas —a instancia de las autoridades gubernamentales o por iniciativa propia—, y de dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico de la integración en diferentes sectores. Su agenda, no obstante, ha reflejado y reproducido el predominio de los temas comerciales en el Mercosur, así que, incluso en este nivel, los temas sociales han recibido atención marginal hasta el momento.

En lo que toca al ALCA, la principal iniciativa dirigida a articular los intereses sociales y los económicos es el Foro de las Américas, aunque éste en realidad ha trabajado mucho más como una instancia consultiva y como mecanismo para un seguimiento directo de las negociaciones y para interactuar con las autoridades gubernamentales en los temas que constituyen la agenda formal, que proveyendo un espacio para el debate social sobre los beneficios, costos e impactos de la integración hemisférica, del cual podría derivarse una agenda social. Por lo tanto, el prospecto de lograr una agenda social en el contexto del proceso del ALCA, como en el caso del Mercosur, descansa actualmente en la acción de las organizaciones de la sociedad civil para articular, desde abajo, una agenda social pareja a la que está siendo negociada a nivel multilateral en el hemisferio.

Finalmente, es necesario considerar si existen incentivos suficientes para que los agentes sociales internos se involucren en la movilización transnacional, en un intento de promover los intereses y demandas sociales a través de la integración

económica, o más bien de oponerse a esta última. La naturaleza de una agenda social en el contexto de la integración regional variará, así, de acuerdo con la perspectiva sobre el regionalismo que eventualmente prevalezca en el nivel social, sea ésta defensiva o más asertiva. Hasta ahora, hay señales contradictorias a este respecto. Por un lado, la integración regional sigue siendo vista como una dimensión central y valiosa de las estrategias de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, para maximizar las oportunidades internacionales en varios ámbitos. Al mismo tiempo, sus beneficios económicos son distribuidos de forma desigual, y sus consecuencias sociales, sean positivas o negativas, están limitadas a aquellas áreas y sectores que fueron afectados más directamente por cambios económicos resultantes de la liberalización comercial. Desde una perspectiva más amplia, los beneficios de la integración son muy indirectos y hasta el momento no muy claros.

En tal contexto, la mayor parte de las organizaciones y grupos asociados con el sector trabajo consideran al regionalismo como una piedra basal de la globalización, o como una expresión de esta última. Por lo tanto, la integración, si se la asocia exclusivamente con la liberación del comercio y si carece de una agenda social, levanta la oposición de muchos segmentos sociales importantes, especialmente en los países latinoamericanos, que son escépticos acerca de la capacidad de tal suerte de arreglos regionales para fomentar normas sociales y económicas más equitativas. De hecho, evaluaciones serias del desempeño social y económico de los países latinoamericanos en los noventa apoyan con claridad tal escepticismo. El modelo de integración seguido en la región en la última década, a pesar de sus positivos impactos estadísticos sobre el comercio, ha probado ser incapaz de promover la transformación social. Los prospectos del ALCA, en caso de que no sea enfrentado por una vigorosa respuesta de la sociedad civil a favor de una agenda social, no son para nada diferentes.

En esta perspectiva, en el fomento de la transformación social cuenta mucho más la calidad de las políticas públicas internas que los resultados a largo plazo de la integración regional. Por lo tanto, el papel que en este aspecto juega el regionalismo dependerá de los eventuales vínculos entre sus mecanismos y los de las políticas públicas nacionales destinadas a promover la equidad y el bienestar social. Como estos vínculos no existen hasta el momento, la participación social en el contexto de las iniciativas de integración económica ha exhibido un perfil predominantemente defensivo y no ha evolucionado hacia la estructuración de una agenda social dentro de ellas. Al mismo tiempo, este perfil defensivo tiene un lado positivo, en el sentido de que ha pavimentado el camino para el establecimiento de alianzas transnacionales que abarcan principalmente a organizaciones no gubernamentales desde las cuales podría emerger una agenda social; pero esto por sí solo no es su-

---

ficiente para engendrarla. Al mismo tiempo, la frustración asociada con la falta de respuesta a los intereses y preocupaciones sociales del modelo de integración seguido tanto en el Mercosur como en el ALCA, se expresa en el escepticismo y a menudo en la creciente oposición de importantes sectores de las sociedades nacionales a un ulterior desarrollo de ese modelo.

### **El Mercosur y el ALCA: ¿es posible reconciliar las iniciativas de comercio y los intereses sociales?**

Lego del ciclo de iniciativas de apertura comercial conducidas sobre bases unilaterales, regionales y multilaterales hasta inicios de 1995, el Mercosur ha perdido funcionalidad política y económica en forma dramática, a medida que se eclipsó el impulso hacia la liberalización del comercio que marcó su curso hasta mediados de los noventa. Además, las constricciones financieras externas han puesto en severa tela de juicio la estabilidad macroeconómica de todos sus miembros, y la recesión económica se ha convertido en una dura realidad para Argentina, Uruguay y Paraguay al inicio del siglo XXI. En tan adverso ambiente económico, el Mercosur no ha encontrado condiciones favorables para avanzar hacia la finalización y consolidación de sus disciplinas comerciales. Ese movimiento podría requerir de esfuerzos consistentes para armonizar y eliminar las barreras no arancelarias, liberalizar el comercio de servicios, eliminar las excepciones al arancel externo común y alcanzar niveles más altos de coordinación de políticas, entre otros aspectos. Estos temas fueron incorporados en la *agenda de relanzamiento* propuesta en diciembre de 2000 por el presidente de Argentina, Fernando de la Rúa, y han sido revisados desde el arribo del presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil.

Por el contrario, al aumentar los conflictos comerciales, especialmente entre los dos socios más importantes, fueron introducidas prácticas de administración del comercio, y las debilidades institucionales se hicieron evidentes. En un contexto marcado tanto por el lento crecimiento económico y la recesión que siguieron a la devaluación de la moneda brasileña como por grandes constricciones financieras, se hicieron explícitas las carencias del modelo de integración abrazado por el Mercosur y las diferencias entre sus miembros en cuanto al nivel deseado de integración a sostener. En Argentina y Uruguay se hizo atractiva la idea de rebajar el bloque desde unión aduanera a un área de libre comercio. En Paraguay, también han surgido reclamos para abandonar el bloque. En consecuencia, el Mercosur ha comenzado a tener serias tensiones internas.

En el momento actual, su cohesión es todavía tributaria de su agenda externa, notoriamente del ALCA y de las negociaciones con la Unión Europea para establecer un área interregional de libre comercio. Esto indica que el ALCA ha jugado un papel ambiguo en el Mercosur. Por un lado, ello plantea una amenaza directa, ya que las preferencias comerciales recíprocas del Mercosur serán diluidas en el contexto de un marco de libre comercio más amplio como el ALCA. Además, las asimetrías económicas y la brecha de competitividad entre el Mercosur y la economía estadounidense refuerzan la percepción del ALCA como una empresa riesgosa para muchos sectores económicos en los países pequeños, pero también y más en particular en Brasil. Políticamente, el ALCA desafía al Mercosur en el sentido de que aquél podría eventualmente traer aparejado el desmantelamiento de lo que se considera como la iniciativa más relevante de política exterior de sus cuatro países miembros en la década pasada.

Por otro lado, el ALCA ha jugado un papel positivo al ayudar al Mercosur a preservar, como se mencionó previamente, algún grado de cohesión interna. Ha hecho esto de dos maneras. Primero, al establecer una agenda de negociación que ha demandado un importante y oportuno esfuerzo de articulación interna de los países del Mercosur. Segundo, como consecuencia directa de esa necesidad de articulación interna, al fomentar una relación más estrecha y efectiva entre los gobiernos, empresas y sindicatos en cada uno de los países del Mercosur, y entre ellos, para diseñar una estrategia negociadora común. Las implicaciones de tal efecto positivo para la eventual articulación de una agenda social en el contexto del ALCA no pueden ser desdeñadas. Paradójicamente, el Mercosur ha exhibido una evidente falta de capacidad y de medios para estimular mayores y más efectivas formas de participación social y para asimilar los temas sociales en su agenda. Mientras por un lado sigue proveyendo oportunidades y espacios institucionales de articulación y agregación de intereses—incluyendo los de naturaleza social—para negociar el proceso del ALCA, por otro jugará un papel indirecto pero positivo en este aspecto.

En un sentido más amplio, las posibilidades de que el Mercosur contribuya decisivamente a promover una agenda social dentro del alcance de los arreglos hemisféricos estarán estrechamente conectadas con el prospecto de avanzar hacia sus metas formales y originales, esto es, el establecimiento de un mercado común, lo que requeriría altos niveles de coordinación de políticas y, por consiguiente, una mayor respuesta a las demandas e intereses sociales. El bloque estaría entonces mejor equipado política e institucionalmente para ayudar a reconciliar las preocupaciones comerciales y sociales en el contexto de la negociación del ALCA y con otros socios. Como ese prospecto está lejano, a menos que retome dinamismo económico y político, como intenta hacer el nuevo gobierno brasileño, en su situación actual el

Mercosur parece destinado a jugar un rol muy limitado, si es que juega alguno, en la articulación de una agenda social regional en el futuro cercano. Como quiera que sea, que la prioridad concedida por el presidente Lula da Silva a los temas y preocupaciones sociales se refleje y se traduzca en la agenda del Mercosur es todavía una cuestión abierta.

A su vez, el proceso del ALCA hasta el momento tampoco tiene en la mira los temas sociales. Es todavía un proceso empujado por intereses empresariales y políticos, más que por la sociedad. Como el Mercosur, no intenta atender temas como la exclusión social, los derechos sociales, el mejoramiento de las normas laborales, educacionales y sanitarias, etc. Su marco político, sin embargo, tiene lugar para esa suerte de temas. La cuestión básica respecto de esta aparente permeabilidad del proceso hemisférico a algunas preocupaciones sociales consiste en: ¿es una genuina preocupación por estos temas, que realmente llevará a los gobiernos a concederles la misma atención y energía política que han concedido a la agenda comercial, o es, más bien, sólo un medio para legitimar y hacer políticamente más factible el logro de los intereses económicos? Hasta el momento, es claro que mientras avanza el proceso de negociación del ALCA —a pesar de las muchas incertidumbres que todavía lo rodean—, los temas de la agenda hemisférica con mayor atractivo social todavía carecen de visibilidad y de iniciativas genuinas tanto de parte de los gobiernos como de las sociedades civiles.

El Mercosur y el ALCA, de algunas formas importantes, son iniciativas diferentes de integración regional. Sin embargo, las pautas de respuestas sociales que han generado y las dificultades que exhiben en la generación de una agenda social dentro de sus respectivos ámbitos son muy similares. Ambas han fracasado hasta el momento en proveer incentivos e instrumentos adecuados para una participación social más efectiva y más amplia y, en ambos casos, las respuestas defensivas a la integración parecen estar prevaleciendo sobre iniciativas más asertivas y espontáneas. Por lo tanto, los prospectos para la articulación de una agenda social dentro de iniciativas regionales en el hemisferio, en su situación actual, no son brillantes.

En lo que toca al Mercosur, a pesar de apuntar a niveles más profundos de integración económica, sigue siendo una unión aduanera imperfecta. Mientras el Mercosur no evolucione hacia un mercado común, que es su objetivo de última instancia, el ALCA podría resultar más efectivo para movilizar fuerzas sociales, aunque de acuerdo con una pauta defensiva, como ya lo ha hecho a través del hemisferio. En el futuro, un Mercosur revigorizado y capaz de arrancar una nueva fase de su desarrollo histórico podría estimular respuestas y movilizaciones sociales de naturaleza diferente, y contribuir decisivamente a salvar la brecha entre los beneficios económicos y sociales de la mayor integración derivada del regionalismo. En ambos

casos, sin embargo, toca a las sociedades escoger si el regionalismo continuará siendo un ejercicio económico con escasos resultados sociales, o si jugará un papel más significativo y efectivo en el mejoramiento de la equidad y la cohesión sociales.

## Bibliografía

- ALMEIDA, P. R., y Y. Chaloult (eds.), 1999: *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*; San Pablo: LTR.
- BAER, D. y S. Weintraub (eds.), 1994: *The Nafta Debate. Grappling with unconventional trade issues*; Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- DEUTSCH, K., 1957: *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Perspective*; Boston: Little Brown.
- DUPAS, G., 1998: "A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto social", en *Revista de Estudos Avançados*; San Pablo, núm. 33, pp. 25-39.
- FRANCO, R., y A Di Filippo (eds.), 1999: *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*; Naciones Unidas: Santiago.
- NORTH, D., 1999: *Institutions, institutional change and economic performance*; Cambridge: Cambridge University Press.
- PITANGUY, J., y R. Heringer (eds.), 2001: *Direitos humanos no Mercosul*; Rio de Janeiro: CEPIA.
- ROSENTHAL, G., 1999: «Los procesos de integración regional y las políticas sociales», en R. Franco y A. Di Filippo, *op. cit.*
- VIGGEVANI, T., 1998: *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*; San Pablo: LTR.