

**Más allá de la nación:
las escalas múltiples
de los movimientos sociales**

ELIZABETH JELIN

(COMPILADORA)

**Más allá de la nación:
las escalas múltiples
de los
movimientos sociales**

Omar Arach
Máximo Badaró
Karina Bidaseca
Lilian Celiberti
Kathryn Hochstetler
Kathryn Sikkink
Teresa Valdés



libros del
Zorzal

DISEÑO DE TAPA
lxgal

DIAGRAMACIÓN DE INTERIORES
Lucila Schonfeld - edit.ar

CORRECCIÓN
Lucila Schonfeld

© Elizabeth Jelin, 2003

© Libros del Zorzal, 2003
Buenos Aires, Argentina

ISBN 987-181-21-9
Libros del Zorzal
Printed in Argentina
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de
*Más allá de la nación: las escalas múltiples de los
movimientos sociales*, escribanos a: info@delzorzal.com.ar

www.delzorzal.com.ar

Este libro es un fruto del trabajo en el Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur del Instituto de Desarrollo Económico y Social, y ha tenido el apoyo de la W. & F. Hewlett Foundation.

Índice

Agradecimientos _____	9
Introducción. La genealogía de un proyecto, <i>Elizabeth Jelin</i> _____	13
La escala de acción de los movimientos sociales, <i>Elizabeth Jelin</i> _____	25
El movimiento sindical regional: los camioneros y los judiciales, <i>Máximo Badaró</i> _____	61
Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad: las protestas sociales en torno a la represa de Yacyretá, <i>Omar Arach</i> _____	105
El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: acciones colectivas y alianzas transnacionales <i>Karina Bidaseca</i> _____	161
MERCOSUR, ciudadanía y ambientalismo, <i>Kathryn Hochstetler</i> _____	203
El MERCOSUR y el movimiento de mujeres: ¿un espacio para la ampliación de ciudadanía?, <i>Teresa Valdés</i> _____	245

El movimiento feminista y los nuevos espacios regionales y globales, <i>Lilian Celiberti</i> _____	279
La dimensión transnacional de los movimientos sociales, <i>Kathryn Sikkink</i> _____	301

Agradecimientos

Este libro incluye trabajos realizados en el marco del **Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur** que se desarrolla en el IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) desde 1996. Varios artículos son el resultado de trabajos de investigación realizadas como parte del proyecto “Interacciones en el MERCOSUR: actores e instituciones” (Jelin, Badaró), que contó con el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT). También se incluyen trabajos elaborados en el marco de becas otorgadas por el Programa “Movimientos culturales, actores sociales, escenarios regionales: el caso del MERCOSUR”, que se desarrolló en el IDES con el apoyo de la Fundación Rockefeller (Arach, Bidaseca, Valdés, Hochstetler). Un primer seminario internacional para discutir los proyectos de investigación sobre movimientos sociales fue realizado en agosto de 1999, con el apoyo de la FONCYT (subsido para Reuniones para la Discusión de Temas de Avanzada a Nivel Internacional) y de la Fundación Rockefeller. Un segundo seminario de discusión de los informes de investigación, realizado en julio de 2001, contó con el patrocinio de la Fundación Rockefeller y la Fundación Hewlett. Los proyectos de investigación y las versiones preliminares de los trabajos incluidos en este libro fueron originalmente discutidos en dichos seminarios. Lilian Celiberti y Kathryn Sikkink aceptaron el reto de preparar artículos especialmente para este volumen.

Los agradecimientos van, en primer lugar, a las agencias financiadoras y los encargados de sus programas, quienes han confiado en nosotros para el desarrollo de los trabajos sobre el tema. Agradezco especialmente a los miembros del equipo de investigación, Alejandro Grimson, Brenda Pereyra y Máximo Badaró, por el constante entusiasmo y compromiso con la tarea. A lo largo del proceso de concreción del libro, los autores y autoras de los trabajos han estado siempre dispuesto/as a revisar y a responder a las múltiples preguntas y requerimientos ligados al intento de que los diversos trabajos, con la especificidad de sus enfoques y preguntas analíticas, convergieran en un libro con un hilo conductor. También agradezco a Lucila Schonfeld su mirada cuidadosa y rigurosa en la edición del texto, y a Mariana Mc Loughlin, que apoyó cotidianamente en múltiples detalles del proceso.

Se puede consultar más información sobre el Programa en www.ides.org.ar.



INTRODUCCIÓN

La genealogía de un proyecto

La idea de este libro tiene una historia de varios años, e incluye en ese itinerario diversas dificultades para llegar a una etapa de cierre o concreción de una publicación. Estudiar los movimientos sociales implica trabajar con procesos fluidos, con límites cambiantes, con actores que se van formando y transformando, con escenarios y marcos interpretativos siempre en proceso de (re)construcción. Cuando los movimientos con los que se trabaja son contemporáneos, cuando se están observando fenómenos en curso, a la dificultad analítica se agregan las dificultades empíricas, ya que a la fluidez de límites de los protagonistas y de sus estrategias se suma la fluidez del tiempo y del espacio. Nuevas oportunidades pueden presentarse –para ser aprovechadas o no– en escalas de la acción diferentes. Y los escenarios se transforman a lo largo del tiempo. Hay ciclos de movilización, hay períodos de repliegue y latencia, hay alianzas coyunturales y otras que van a permanecer. El momento en que uno lo estudia implica siempre algún grado de cristalización, por lo cual el peligro de convertir un momento en un “ser” inamovible es grande.

En efecto, la conciencia del devenir y la del cambio entrañan peligros analíticos: por un lado, tomar un momento como el “ser” –cristalizar el flujo y pretender que lo que es un momento de un proceso es en realidad una estructura rígida–. Por el otro, prestar tanta atención al devenir y al fluir, que to-

da posibilidad de análisis queda paralizada, a la espera de que el momento siguiente cambie las condiciones y las oportunidades para la acción.

Nuestro interés en la temporalidad de los fenómenos sociales y en los procesos nos aleja del primer peligro. Y allí nos enfrentamos con el segundo: estar siempre pendientes de lo que se abre como posibilidad futura, convertida en presente rápidamente. Quizás en esto reside el origen de la demora y las dificultades para completar este libro y este proyecto, orientado a estudiar las maneras en que actores sociales se articulan en los niveles local, nacional y regional en función del proceso MERCOSUR.

Reconociendo que estos avatares de la temporalidad eran constitutivos de este tipo de proyecto, partíamos de la convicción de que el proceso MERCOSUR crea un nuevo marco (a la vez político, cultural y social) para la elaboración de estrategias de acción de fuerzas sociales y actores colectivos. Nos guiaba la intuición de que ese (¿nuevo?) marco regional se iría incorporando a la matriz cultural de los actores sociales en cada país, y afectaría la conformación de sus estrategias y de sus sentimientos de pertenencia, sus alianzas y escenarios de acción.

El foco inicial de esta línea de preocupaciones tenía también una vinculación con un compromiso con la acción colectiva, combinando el interés académico con el activismo en el campo del movimiento feminista. El desafío de imaginar cómo las mujeres podrían aprovechar las oportunidades que se abrían en el proceso MERCOSUR fue una de las motivaciones iniciales para entrar en este campo. El trabajo “Género y nación en el MERCOSUR. Notas para comenzar a pensar”, concebido y escrito grupalmente en 1997, fue el resultado inicial de esta preocupación y la indagación que le siguió (Jelin, Valdés y Bareiro, 1998). Releerlo algunos años después da cuenta de la historicidad del propio proceso de investigación y desarrollo analítico.

El paso siguiente estuvo orientado a llevar adelante inda-

gaciones conceptuales y empíricas, ligadas a la historicidad de los actores sociales colectivos. Desde una perspectiva más amplia y comparativa, nos preguntamos acerca de la propia noción de “región” y la de “integración”. Esta preocupación quedó plasmada en un número especial de *International Social Science Journal* (publicado en marzo de 1999) dedicado a las dimensiones sociales y culturales de los procesos de integración regional. Las ideas que fueron elaboradas en ese momento están retrabajadas y actualizadas en el capítulo 1, “La escala de la acción de los movimientos sociales”.

En este punto, cabe señalar que el Estado-nación, como unidad de análisis casi “naturalizada” o como referente central cuando se hace trabajo de investigación más “local”, es muy difícil de transformar o cuestionar. En la literatura internacional sobre los procesos de globalización se ha generado un debate: la globalización obtura y debilita a los estados nacionales opinan unos; otros destacan la perdurabilidad y centralidad del Estado. En este libro, la contribución que pretendemos hacer a este debate está anclada en la indagación de procesos concretos en los que se embarcan actores colectivos, en el horizonte y la escala de su acción –así como en el análisis de las transformaciones en el tiempo de estos horizontes y la efectividad de sus estrategias–. En esos procesos se podrán constatar indirectamente las transformaciones que sufren los estados.

Sin duda, los estudiosos del tema hemos estado atados a la “naturalización” del espacio local de los movimientos sociales y del Estado-nación como interlocutor privilegiado. Como señala Seidman, el estudio localizado y territorializado de los movimientos por parte de investigadores tiende a reproducir la visión de los actores, quienes a menudo definen la escala de su acción y su público en términos locales (Seidman, 2000). Al mismo tiempo, como los estudios de casos se definen territorialmente, los investigadores pueden perder de vista la dimensión más global de los mismos. Pero aun quienes ponen el énfasis en la dimensión transnacional, como es

nuestro caso, tienen que enfrentar la dificultad que emerge del hecho de que la membresía en las instituciones internacionales está definida en términos de representaciones nacionales. En suma, a las dificultades mencionadas más arriba hay que agregar las que surgen de intentar captar la permanente tensión en la escala de la acción, desde lo local hasta lo global (Seidman, 2000).

Otro punto que merece ser destacado es que, en el lapso de los cinco o seis años en que estuvimos trabajando en estos temas, mucho y poco ha pasado en el MERCOSUR. Varias veces el acuerdo formal pareció languidecer y estar a punto de morir; en otros momentos parecía florecer. Nuestro proyecto, sin embargo, no dependía de esos avatares. Al no estar anclado en los aspectos formales de las negociaciones económicas sino en procesos sociales y culturales, los temas que nos interesan –los diálogos entre actores sociales a través de fronteras políticas, las alianzas y conflictos generados– tienen vigencia y merecen ser estudiados bajo las distintas circunstancias y en las diversas coyunturas. En los momentos de “optimismo” y fortalecimiento de los vínculos formales entre los poderosos, el estudio de las dimensiones culturales y sociales parecía crucial para ayudar a superar obstáculos (en la comunicación, por ejemplo) y como llamado de atención en contra de aquellos que presentaban una visión idealizada y hasta romántica de la unidad y la armonía “natural” de los pueblos, anclada en “pasados comunes” o en territorios compartidos. En los momentos en que parecía que el proceso formal se desarticulaba, quedaban en pie alianzas sociales, encuentros de fronteras, movimientos migratorios de personas reales. En uno u otro escenario, la dinámica social y cultural mostraba encuentros y desencuentros, identificaciones de intereses y pertenencias y conflictos de fronteras geográficas y simbólicas.¹

¹ A los avatares propios de las políticas de integración en el MERCOSUR hay que agregar los procesos que sufrió cada país integrante del acuerdo (crisis financieras, devaluaciones, cambios de orienta-

A lo largo de estos años encaramos diversos estudios de casos de movimientos sociales en el área del Cono Sur. Intentamos cubrir los procesos regionales de diálogo en diversos sectores y redes temáticas: el movimiento obrero, las mujeres y el movimiento feminista, la preocupación por el medio ambiente, los derechos humanos y el indigenismo. También intentamos cubrir distintas modalidades, escenarios y escalas de la acción de los movimientos sociales –desde las conexiones internacionales de movimientos locales hasta la escala global–. Los trabajos aquí incluidos son el resultado de esta iniciativa. El libro no responde, sin embargo, a una grilla formal de doble entrada –tipo de movimiento o interés por un lado, escala de la acción por el otro–. Más bien, presenta una serie de estudios que, enfocando un sector o tema, exploran los niveles y escalas de la acción. No todos los sectores o temas están presentes, y tendremos que decir algo más sobre estas ausencias.

Presencias y ausencias

Los artículos de este libro analizan la dinámica de la constitución de actores regionales y de la articulación de la acción colectiva en escenarios de distinta escala. El conjunto de los casos abre un panorama que privilegia la diversidad de objetivos, de identidades, de escalas de la acción y de los contenidos de las luchas de los movimientos. Esta diversidad invita a elaborar alguna reflexión sistemática sobre el tema. En esta dirección, en el primer capítulo, Jelin presenta el marco general

ción gubernamentales, etcétera), que afectaron las posturas frente a la región. Fue muy importante también el marco en que diversos actores interpretaron la relación entre MERCOSUR y ALCA: desde la identificación de ambos en un mismo proyecto hasta la visión que los presenta como alternativas excluyentes e incompatibles.

de los procesos de regionalización, y específicamente el MERCOSUR, y discute las condiciones para que los movimientos sociales amplíen el campo y la escala de su accionar. A su vez, el artículo que cierra el libro, de Kathryn Sikkink, presenta una discusión analítica sobre la dimensión transnacional de los movimientos, las coaliciones y las redes, presentando las modalidades de organización, sus patrones de acción y los costos y beneficios que este tipo de accionar involucra.

Todos los estudios incluidos convergen en incorporar el escenario transnacional en el análisis, aunque hay una diversidad grande de abordajes y de niveles de análisis. En algunos se trata de movimientos que se fueron desarrollando a partir de demandas locales, que fueron utilizando y articulando (y desde el lugar de observador se podría también decir “desaprovechando”) recursos y oportunidades en el nivel nacional y transnacional. Es el caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha analizado por Karina Bidaseca y el de las articulaciones de las movilizaciones ligadas a la construcción de la represa de Yacyretá, analizadas por Omar Arach.

La pluralidad de espacios de alianzas y enfrentamientos es el foco del trabajo de Máximo Badaró para el caso del movimiento obrero. Por un lado, el sindicalismo organizado cuenta con algunos canales institucionales de participación en los espacios del MERCOSUR. Por otro, los intereses y organizaciones sectoriales varían enormemente en la manera en que elaboran estrategias y prácticas en la escala regional. El estudio muestra la diversidad de estrategias –desde la basada en una lógica suma-cero que aplican los camioneros argentinos hasta la ideológicamente densa estrategia de solidaridad latinoamericana de los judiciales–.²

² Esta lógica basada en principios ideológicos de solidaridad latinoamericana también permeó la actuación sindical en el Foro Social Mundial. En el Foro de 2002, por ejemplo, el activismo sindical estuvo volcado a la oposición frontal al ALCA: “Al respecto ratificamos que el ALCA resulta una opción absolutamente inaceptable para nuestras

Hay temas y cuestiones que son desde su propia concepción de carácter regional. Los temas ambientales –porque el clima, las aguas, los vientos no respetan fronteras nacionales– son especialmente aptos para estrategias y alianzas regionales o globales, para actuar frente a estados nacionales pero también frente a actores transnacionales poderosos. Un proyecto regional como la Hidrovía –analizado por Kathryn Hochstetler– permite seguir los intrincados caminos de negociación entre distintos y a menudo encontrados gobiernos, organismos transnacionales y movimientos sociales. Los movimientos que intervienen en este caso tocan distintos niveles y escalas –desde las organizaciones ambientalistas globales hasta los intereses y prácticas de grupos localizados– y estas intervenciones se dan tanto de manera coordinada como conflictiva.³

La situación parece ser en apariencia más transparente en la actuación transnacional del movimiento de mujeres. Hay una historia de vínculos entre mujeres latinoamericanas que tiene varias décadas, aun cuando no se trata de un movimiento homogéneo. La diversidad de esferas de acción –las sindicalistas, las académicas, las del movimiento feminista, y los subgrupos y diversas posturas dentro de cada esfera– implica en este caso acercamientos que no están definidos por el

naciones dadas las nefastas consecuencias que ello traería en el orden económico y de manera particular para los trabajadores y trabajadoras y sus familias”. Esta oposición, sin embargo, se dio en el marco de una afirmación de la necesidad de integración regional: “necesidad imperiosa de luchar por una integración que garantice el desarrollo económico, social y cultural de nuestros pueblos” (Documento II Encuentro de Dirigentes Sindicales Clasistas Latinoamericanos, 2002).

³ En las tres instancias de reunión del Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001, 2002 y 2003), el eje de denuncia al neoliberalismo en el campo ambiental estuvo centrado en las iniciativas de privatización del agua.

espacio regional. Con el correr de los años noventa, como muestra Teresa Valdés en su análisis, el MERCOSUR ha ido incorporándose como uno de los ejes en las agendas políticas de las organizaciones de mujeres, ganando presencia tardía como escenario de acción del movimiento feminista. Los desarrollos de la Articulación Feminista MARCOSUR y la presencia visible de las mujeres en el Foro Social Mundial, retomados por Lilian Celiberti, dan cuenta de este accionar feminista más allá de los espacios nacionales. Sin embargo, en el movimiento feminista se mantiene una doble estrategia: la de la acción en el ámbito del Estado-nación y el accionar transnacional, con el convencimiento de que las demandas de ciudadanía de las mujeres deben ser colocadas frente a los estados nacionales.

El movimiento de mujeres, que ha llegado al fin de siglo con un claro reconocimiento de la enorme heterogeneidad y desigualdades entre mujeres, actúa en múltiples escenarios, desde lo local a lo global. Pone el énfasis especial en el monitoreo de las políticas en el nivel del Estado nacional y establece alianzas internacionales. En esta pluralidad de escenarios, el desarrollo de estrategias feministas en el nivel de la institucionalidad del MERCOSUR es sólo incipiente. Si se toma a la Unión Europea como horizonte, el nivel regional constituye una escala de acción especialmente significativa para la transformación de las relaciones desiguales de género, especialmente en el plano formal legal (Rossilli, 2000).

Por el contenido y definición de sus principios, tanto el movimiento de derechos humanos como el movimiento indigenista deberían incorporar como marco interpretativo para su accionar una escala universal. Los derechos humanos están planteados como “universales”, y los pueblos originarios anclan sus reclamos en una legitimidad territorial anterior a la existencia de los estados modernos. Desde una perspectiva que liga el contenido de las demandas y reivindicaciones con la constitución de comunidades de pertenencia y con la escala de la acción, deberíamos encontrar un fuerte movimiento de

derechos humanos global, anclado en la reivindicación universal de la condición humana, y –en una época de comunicaciones planetarias– una fuerte coalición internacional de movimientos de pueblos originarios. Sin duda, existen redes transnacionales en ambos casos, que combinan activistas, agencias gubernamentales de diversos países e instancias multilaterales (Keck y Sikkink, 1998). Pero el accionar en el plano regional, las alianzas entre grupos de países vecinos o las estrategias de acción conjunta frente a la institucionalidad del MERCOSUR, han estado prácticamente ausentes.

El movimiento de derechos humanos en el Cono Sur, que se desarrolló a partir de las dictaduras militares de los años setenta, tuvo una dimensión internacional y regional desde su momento fundacional (Keck y Sikkink, 1998; Lima, 2002; Jelin, 2001). En las pos-dictaduras, la labor de las organizaciones de derechos humanos se desdobló: por un lado, la actuación en relación con las violaciones dictatoriales, las luchas contra la impunidad, que se fueron desarrollando en cada país y en el nivel nacional. Por el otro, una labor prospectiva, de promoción y defensa de derechos humanos y ciudadanos en los regímenes constitucionales. En el primer plano, los desarrollos ocurridos en la década del '90 en la justicia internacional y de terceros países dio a la lucha contra la impunidad una dimensión global, al mismo tiempo que se mantiene el accionar en cada país. El segundo plano, el de la promoción de la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos, podría ser objeto de acciones coordinadas internacionales y regionales, inclusive de acción en el espacio institucional del MERCOSUR. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos de los países de la región tienen contactos bilaterales esporádicos, y no han elaborado todavía una estrategia conjunta (Guembe, 2002). La escasez de recursos financieros y humanos y las múltiples “urgencias” que las organizaciones deben enfrentar en la cotidianidad nacional impiden, hasta el momento, el trabajo estratégico de más largo plazo y de escala más amplia. Algo similar ocurre con los movimientos y organizaciones in-

dígenas, que actúan en un plano global y en los espacios locales, sin incorporar el plano regional en su marco estratégico.

En parte, esta ausencia relativa del accionar regional en el campo de los derechos humanos y del indigenismo explica la ausencia en este libro de trabajos centrados en estos movimientos. Creo, sin embargo, que esa ausencia debería haber sido objeto de análisis e investigación para ser incorporado en este volumen. El que no estén los capítulos y estudios específicos es una falencia importante, y esperamos que trabajos futuros puedan llenar ese hueco y permitir comprender las razones por las cuales estos movimientos parecen estar “llegando tarde” al espacio regional. Cuestión especialmente significativa para el movimiento de derechos humanos, que tuvo una actuación regional basada en solidaridades mutuas durante las dictaduras del Cono Sur.⁴ La doble actuación –en cada país por un lado, en el espacio global por el otro– en lugar de la actuación regional, sin duda reclama atención y explicación.

Como ya se señaló, este libro no pretende cubrir exhaustivamente un campo, ni dar respuestas definitivas a procesos sociales de enorme fluidez. En un escenario regional en el que las crisis financieras y económicas producto de las políticas neoliberales dominantes están produciendo respuestas locales y globales diversas, el activismo y la participación social prometen ir en aumento. Nuevos monitoreos e investigaciones deberán dar cuenta de ese futuro cercano.

⁴ Como es bien sabido, la represión durante las dictaduras tuvo una articulación regional significativa, manifiesta en el Operativo Cóndor (Boccia Paz, 1999). El movimiento de derechos humanos también tuvo una actuación regional, a través de lazos de solidaridad informales y de organizaciones específicas como Clamor (Lima, 2002).

Referencias bibliográficas

- Boccia Paz, Alfredo (1999), “‘Operativo Cóndor’: ¿un ancestro vergonzoso?”, en *Cuadernos para el Debate*, n° 7, Buenos Aires: IDES.
- Guembe, María José (2002), “Fronteras variables. Re-significación de lo local y lo global en las estrategias del movimiento de derechos humanos argentino y de otros grupos protectores de derechos”, informe final de investigación, Buenos Aires: Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, IDES (mimeo).
- Jelin, Elizabeth; Valdés, Teresa y Bareiro, Line (1998), “Género y Nación en el MERCOSUR. Notas para comenzar a pensar”, en *Documentos de debate*, n° 24, MOST.
- Jelin, Elizabeth (2001), “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR”, en de Sierra, G. (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Lima, Samarone (2002), “Clamor: la colcha de retazos de la memoria”, en da Silva Catela, Ludmila y Jelin, Elizabeth (comps.), *Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad*, Madrid: Siglo XXI de España y Siglo XXI de Argentina.
- Rossilli, Mariagrazia (ed.) (2000), *Gender Politics in the European Union*, Nueva York: Peter Lang Publishing.
- Seidman, Gay (2000), “Adjusting the Lens: What Do Globalizations, Transnationalism, and the Anti-apartheid Movement Mean for Social Movement Theory?”, en Guidri, John, Kennedy, Michael y Zald, Mayer N. (eds.), *Globalizations and Social Movements*, Michigan: The University of Michigan Press.

La escala de la acción de los movimientos sociales*

ELIZABETH JELIN

El proceso de globalización en curso constituye un cambio sustancial en la organización económica, social y política del mundo contemporáneo. La internacionalización del capital, la apertura y desregulación de las economías nacionales bajo el signo neoliberal, el fin de la Guerra Fría, la expansión y revolución tecnológica en los campos de la información y la comunicación están provocando transformaciones sociales y culturales de enorme significación. La mundialización no es un fenómeno totalmente nuevo. La historia de la colonización y de la dominación europea, así como la historia económica de los imperios, han sido fenómenos mundiales que ocurrieron en épocas en que no existían satélites que permitieran la comunicación instantánea o el funcionamiento coordinado de los mercados de capitales, tal como ocurre en la realidad contemporánea.

La dimensión internacional ha estado presente desde los

* Este artículo revisa ideas presentadas en trabajos anteriores (Jelin, 1999 y 2002). Los comentarios y críticas de numerosos colegas me han incitado a revisar y reeditar las ideas. Agradezco especialmente a Alejandro Grimson, Teresa Valdés, Line Bareiro, Gerardo Caetano y Kathryn Sikkink por sus aportes.

inicios de los movimientos sociales modernos. El movimiento obrero que se desarrolló desde los albores de la Revolución Industrial, por ejemplo, tuvo un carácter internacional fundacional. Esto estaba presente en el “Proletarios del mundo, uníos”, que proclamó hace ciento cincuenta años una visión global del desarrollo de la clase obrera. En el siglo XX, otros movimientos también manifestaron este carácter mundial y global en sus objetivos, estrategias y actores: el movimiento sufragista de los años veinte y el feminismo más reciente, el ambientalismo, el indigenismo y los movimientos por los derechos humanos contemporáneos. De hecho, todos estos se desarrollaron simultáneamente en una escala local y en un contexto global, apuntando a la participación territorializada en lugares específicos con demandas diferenciadas y, al mismo tiempo, orientando su acción a la gestación de una institucionalidad supranacional plasmada en acuerdos y convenciones internacionales y en un activismo sin fronteras.

El sentido de lo local, lo nacional y lo global, sin embargo, no son constantes a lo largo de la historia. Hay sentidos nuevos, por la magnitud y alcance de los fenómenos contemporáneos de la globalización. Dos tendencias contradictorias coexisten en este fin de siglo: una, hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los *fenómenos de escala planetaria*, en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad y de reafirmación de raíces ancestrales, manifiesta de manera más cabal y violenta en las rivalidades étnico-culturales, en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos –que no puede ser tecnológica o material, a riesgo de caer en el aislamiento–.

Es en el contexto de estos fenómenos que deben ser entendidos los proyectos y procesos de “integración regional” que se están desarrollando en distintas partes del mundo. La Unión Europea es sin duda el líder mundial de estos proce-

sos, tanto por el grado de integración alcanzado como por su papel de modelo internacional. En otras regiones, hubo iniciativas en el pasado (con registros de fracaso, como el caso del Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, la ALALC y la ALADI en América Latina) y hay varias en la actualidad (NAFTA en América del Norte, APEC en Asia, MERCOSUR en el sur de América Latina). Es muy probable que en la próxima década se concreten otros proyectos de esta naturaleza en otras partes del mundo (Europa Central y del Este, partes de Asia, el Cono Sur de África). Estas iniciativas son visualizadas en general como mecanismos para responder a los desafíos planteados por la creciente globalización y transnacionalización (en tecnología, comunicaciones, intereses económicos, etcétera) y por las dificultades que enfrentan las economías nacionales cerradas.

Estos proyectos de integración regional son centralmente procesos económicos, casi siempre con un trasfondo geopolítico. Están basados en la voluntad de las elites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos poderosos. La gran mayoría de las discusiones formales se centran en aspectos macroeconómicos y en acuerdos sectoriales: el comercio, la integración productiva, las finanzas. Sin embargo, imbricados en los temas explícitos de negociación hay otro nivel de significados, que hace referencia a dimensiones culturales y subjetivas de los proyectos de integración, al accionar de otros agentes sociales (que pueden estar excluidos de las negociaciones formales) y a otros escenarios de la acción social y el diálogo, además de las mesas formales de la negociación. Es en el contexto de estos procesos que deben ser entendidas las transformaciones en los actores sociales que acompañan, empujan o protestan las políticas de “integración” que se están desarrollando en distintas partes del mundo y, en nuestro caso, en el MERCOSUR.

¿Qué es el MERCOSUR?

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es una iniciativa de integración regional que incluye como socios plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en asociación con Chile y Bolivia a través de tratados de libre comercio. Los cuatro países firmaron un acuerdo en marzo de 1991, aunque Brasil y Argentina ya estaban comprometidos en un programa bilateral de cooperación e integración desde 1985.¹ Los acuerdos de libre comercio de Chile y Bolivia fueron firmados en 1995 y 1996. El acuerdo prevé la creación de un mercado común a través de la convergencia progresiva de los aranceles externos hacia un patrón común y de la gradual liberación del comercio dentro de la región.²

A partir del Tratado de Asunción de 1991 se gestaron algunas instancias institucionales intergubernamentales con capacidad decisoria (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y sus Subgrupos de Trabajo, la Comisión de Comercio del MERCOSUR). También se desarrollaron instancias de interacción parlamentaria (la Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano representativo de los Parlamentos de los países) y un Foro Consultivo Económico-Social (órgano con participación de sectores económicos y sociales de los países).

El eje del proceso de “integración” está en las negociacio-

¹ Las condiciones políticas del momento fueron centrales en el proceso. Como señala Schvarzer, “En la década del ochenta, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia, luego de largos periodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a sus respectivos líderes políticos... a buscar un ‘reaseguro’ contra una potencial recaída en los recurrentes y ya clásicos golpes de Estado... La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar...” (Schvarzer, 2001:24).

² El análisis de los desarrollos comerciales y productivos durante los años noventa se puede encontrar, entre otros, en Ferrer, 1997; Schvarzer, 2001; Terra y Vaillant, 2001; Cimadamore, 2001.

nes económicas y comerciales entre los sectores de los países –el sector automotriz es posiblemente donde se concentran los mayores esfuerzos de negociación sectorial–, pero este proceso de “integración” ha generado también un enorme número de reuniones del más diverso tipo. Hay reuniones políticas, entre las cuales están los encuentros periódicos de los presidentes de los países, con gran cobertura de prensa, en los que se reitera una y otra vez un discurso integrador, basado en la “hermandad” y el destino común de los pueblos. Hay reuniones y grupos intergubernamentales para negociar y acordar temas tales como las credenciales educativas, acuerdos sobre seguridad social y políticas de promoción del empleo, proyectos y programas de políticas culturales.

Todas estas negociaciones, discursos y acuerdos formales de los gobiernos nacionales son actividades “de cúpulas”, con muy poco conocimiento y casi nula participación de sectores sociales ajenos a los sectores económicos o políticos directamente involucrados en cada caso –aunque esta participación está creciendo (Caetano y Balbis, 2002)–. Por un lado, hay una presencia creciente de actores sociales en las instancias formales, especialmente el Foro Consultivo Económico y Social (analizado por Caetano y Balbis, 2002), aunque existen claras limitaciones a esta participación, incluyendo la falta de capacitación de los liderazgos sociales y la ausencia de una “agenda social” en las prioridades de las negociaciones formales. En otro plano, tanto las “tareas” y los “desafíos” que los parlamentos de cada país (ratificación de acuerdos, compatibilización de legislaciones nacionales, entre otras) como las tareas de la Comisión Parlamentaria Conjunta indican, al decir de Caetano, que existe un “déficit democrático” en el proceso de regionalización (Caetano y Pérez Antón, 2001).³

³ Los debates parlamentarios de aprobación del MERCOSUR son analizados por Wolfzun, 2001. Como marco comparativo, Abélès analiza el funcionamiento cotidiano del Parlamento Europeo (Abélès, 1992).

Por otro lado, la enorme actividad ligada a la discusión y negociación formal de la integración ha provocado un dinamismo en actores sociales tradicionalmente ajenos o excluidos de estas negociaciones. Toda la agenda de los contactos e intercambios culturales y sociales de la región está en proceso de revisión, y las actividades en el nivel “regional” por parte de los movimientos sociales se están convirtiendo en objeto de planificación, de observación, de reflexión y de análisis estratégico por parte de los propios actores. Aun cuando hay claramente “déficit de democracia” en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso, y llevan adelante actividades y estrategias comunes, como lo han hecho a lo largo de la historia. Todo esto se está dando en un contexto mundial en el que el debate sobre las modalidades de la globalización y los acuerdos regionales –ALCA y MERCOSUR, o el Foro Económico Mundial (Davos) y el Foro Social Mundial (Porto Alegre)– se está ampliando a públicos y actores diversos.

Hay que recordar aquí que el camino hacia la integración regional en el MERCOSUR está recién en su etapa inicial en lo que hace a acuerdos gubernamentales, pero los vínculos entre las sociedades y los estados tienen hondas raíces históricas. Las fronteras entre los países se fueron estableciendo, no sin conflictos, durante el período colonial, durante las guerras de la independencia de la primera mitad del siglo XIX, y en conflictos armados y negociaciones posteriores –con algunos litigios limítrofes aún sin resolver–. En términos sociales y culturales, estas fronteras han sido siempre muy porosas, traspasadas permanentemente por corrientes migratorias (sea por razones económicas o por exilios políticos), por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo. Estos intercambios han generado redes de parentesco y de amistad, así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población. Por otro lado, para ciertas actividades cultu-

rales de masas, especialmente para la música pero también para alguna producción mediática, las fronteras parecen no existir. Las fronteras también han sido porosas para mantener los vínculos entre organismos militares y de seguridad, como quedó claramente demostrado en la perversa y horrenda experiencia de coordinación del terrorismo de Estado durante las dictaduras de los años setenta (Boccia Paz, 1999; Boccia Paz *et al.*, 2002).

La observación de los procesos en curso en la región indica que la existencia del MERCOSUR formal, las negociaciones y acuerdos, comienzan a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades –diálogos, intercambios, encuentros y conflictos– entre diversos actores y agentes sociales. *Actores y encuentros preexistentes comienzan a cobrar un nuevo significado en ese marco, y hay nuevas oportunidades para generar actividades, con sus encuentros y desencuentros.* Sin embargo, los avatares de los procesos económicos y comerciales de los últimos años –la devaluación brasileña de 1999, la recesión argentina y la crisis de 2001, las discusiones y realidades de la posibilidad de “contagio” o simultaneidad de otras crisis en el espacio regional, así como el inicio de la presidencia de Lula en Brasil en enero de 2003– implican cambios de posturas y revisiones del optimismo de la primera mitad de los años noventa. Intervienen en esto también las propuestas de los Estados Unidos relativas a la formación del ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas), interpretada habitualmente como alternativa excluyente, debilitadora o aun incompatible con el MERCOSUR. Sin embargo, como la experiencia del medio siglo de historia del proceso de formación de la Unión Europea muestra, los procesos involucrados no son lineales sino que se desarrollan con idas y vueltas, con acercamientos y con quiebres. La situación en cualquier momento específico dado, entonces, debe ser abordada en una perspectiva temporal de mayor duración.

Los niveles de la “integración”

Como ya se dijo, la negociación de la “integración” es un proceso de cúpulas, donde funcionarios estatales y representantes empresariales tienen un lugar protagónico. Coexisten en estas negociaciones dos lógicas, que teóricamente pueden parecer mutuamente inconsistentes: por un lado, una lógica racional de intereses, un cálculo de costos-beneficios, según la cual los acuerdos a los que se llega redundan en beneficios comunes. Sólo se puede llegar a acuerdos, entonces, en las áreas o temas donde el cálculo de costo-beneficio no se define en términos de “suma-cero”, en situaciones en que el beneficio de unos no implica la desventaja para otros. También habrá “acuerdos”, según esta lógica, cuando las diferencias de poder sean tales que a los “débiles” no les quede otra posibilidad que aceptar la lógica impuesta (a veces camuflada) por los fuertes.

Por otro lado, en el plano discursivo de los actores poderosos en el proceso de negociación, hay una apelación casi naturalizada de lo “regional”, que rescata y reafirma la unidad histórica, la hermandad “esencial” entre los pueblos, la integración y el “destino” común de los países miembros –afirmando simultáneamente que la integración no requiere la pérdida de las especificidades nacionales–.

Estas diversas lógicas de la interacción y de la negociación coexisten en todas las esferas, con un predominio cambiante de uno u otro polo de este doble discurso de los intereses y la hermandad. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estas dos lógicas, desde una perspectiva analítica no resulta productivo plantear hipótesis que vinculen las distintas esferas de la negociación (económica, política, cultural) con una lógica predominante. Identidades, confianza y sentidos, al igual que consideraciones de poder, están presentes cuando se negocian acuerdos en la industria automotriz; hay intereses presentes cuando se discuten intercambios culturales. Cada nación, y los diferentes grupos sociales dentro de ellas,

se acercan a las otras naciones con un bagaje de valores culturales, de tradiciones, de creencias, de hábitos de relación y de imágenes sobre los otros, y este bagaje influye en la manera en que se desarrolla el proceso de diálogo y la eventual integración. Hay miedos de los chicos frente a los grandes; miedos y rivalidades en el mercado de trabajo; sentidos históricamente construidos de confianza y desconfianza mutua; formas de discriminación y xenofobia. Sabemos muy poco sobre estos procesos de acercamiento y de expresión de conflictualidades en el nivel de las sociedades y culturas.⁴ Se hace necesario entonces descubrir estos patrones subyacentes, y estudiar cómo se manifiestan en el diálogo e interacción que se están desarrollando en el plano de las relaciones sociales, tanto las cotidianas como las que se dan entre actores sociales colectivos y en las negociaciones formales.

Conceptualmente, esto implica poner entre paréntesis la noción de “integración”. Si bien hay datos que indican que los mercados y las economías están transformándose en un sentido de mayor intercambio y comercio, la noción de integración económica implica más que la apertura de mercados. Puede incluir tipos de cambio, políticas macroeconómicas, políticas de inversiones y viabilidad financiera, para no entrar a los temas más controvertidos de mercados de trabajo y niveles salariales (Ferrer, 1997). Igualmente, en los planos sociales y culturales, la “integración” no puede darse por supuesta, concebida como automática o auto-evidente. Más bien, la investigación sobre procesos específicos de diálogo e interacción entre actores pondrá de manifiesto las condiciones y circuns-

⁴ Un ámbito donde estos diálogos se desarrollan de manera cotidiana son las áreas de frontera, para las cuales existe ya un cuerpo de investigación acumulada, que muestra los ámbitos de interacción, de conflicto, de acercamientos y de producción o refuerzo de identificaciones nacionales (Grimson, 2000; Grimson, 2002; Gordillo, 2001).

tancias en las cuales afloran tensiones y conflictos, donde las identificaciones nacionales se refuerzan, donde se manifiestan rivalidades y desacuerdos, y las situaciones que generan acuerdos y expresiones de armonía y diálogo creativo.

Es importante resaltar que los procesos de diálogo y las políticas de “integración” entre países no involucran necesariamente procesos de homogeneización cultural o de consenso político. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e “integración” es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global. Por el contrario, las relaciones socio-culturales y los modos de comunicación producidos por o vinculados al MERCOSUR adquieren formas específicas en las diversas localizaciones, según sus características históricas, geográficas, económicas y culturales. Existen áreas geográficas claramente diferenciadas –el MERCOSUR tiene significados diferentes en el Noreste brasileño (Costa Lima, 2001) o en la Patagonia argentina que en las áreas fronterizas de la cuenca del Paraná o en Uruguay–. En el proceso de cambio, se generan nuevas periferias y desigualdades, en una dinámica que recrea la heterogeneidad multicultural basada en el contacto histórico en el diálogo contemporáneo. En este contexto, existen subregiones culturales supranacionales, como la región económico/cultural *gaucha/gaúcha*, la región chaqueña, o una región jesuítico-guaraníca (Achugar y Bustamante, 1996), y nuevas subregiones que se gestan a partir del proceso de interacción en curso. De manera análoga, el diálogo y las alianzas o conflictos con sus pares en otros países es diferente para actores colectivos ubicados en escenarios específicos. Como plantearémos en este volumen, el accionar en escala supranacional y regional de diferentes movimientos sociales no solamente es diversificado, sino que también se transforma a lo largo del tiempo, y no necesariamente en la misma dirección para todos ellos.

La escala de la acción y la construcción de la región

¿De qué hablamos cuando hacemos referencia a una “región”? ¿Qué sentido tiene hablar de regiones en un período histórico mundial en el que la revolución tecnológico/informática y los procesos de globalización económica permiten comunicaciones instantáneas? ¿Qué queda de la territorialidad y espacialidad de los fenómenos sociales?

En el marco de la historia mundial de los últimos tres siglos, las regiones se fueron definiendo en relación a una unidad administrativa e identitaria moderna: el Estado-nación. Cuando se toma al Estado-nación como ese “todo mayor”, las regiones son los espacios territoriales contiguos que, por motivos puramente administrativos o como reflejo de alguna característica económica, cultural, social o geográfica (o la combinación de más de una), son definidos como unidades menores dentro del Estado-nación. En el plano mundial, la noción de región es supranacional, aludiendo a espacios o áreas del mundo, definidos en principio por su contigüidad geográfica y (presumiblemente) por alguna comunidad cultural.

La era de las conquistas europeas y de los imperios resultantes dividió al mundo según las áreas de colonización de los diversos países europeos. Históricamente, los imperios han dejado sus legados en términos de lenguas dominantes, sistemas institucionales y culturas cotidianas, que perduran en el tiempo aun después de los procesos de liberación e independencia. Como las áreas de colonización de cada país hegemónico no necesariamente cubrían espacios contiguos, las “regiones” continentales de las colonias terminaron divididas y quebradas: el Commonwealth se extendía en todo el mundo; hay un África angloparlante y una francófona; una América hispánica, un Brasil de habla portuguesa y un Caribe anglófono, para mencionar solamente algunos casos notorios.

Los cambios en la geopolítica mundial –el fin de la era imperial, los procesos de liberación, independencia y el “pos-co-

lonialismo”, la Guerra Fría– fueron acompañando el surgimiento y desarrollo de las instituciones internacionales. Se generaron entonces otras definiciones y criterios para hablar de las grandes regiones del mundo. Son las áreas o continentes que definen las estadísticas internacionales y las organizaciones “regionales” del sistema de las Naciones Unidas.

Dentro de estas áreas geográficas, hay dos fuentes básicas de diferenciación: los pasados coloniales comunes y diversos, que generaron una geografía cultural compleja, y las diferencias de alineamientos políticos, que quedaban abiertamente expuestos en la “era de los bloques”. Si bien el Primer y el Segundo Mundo mostraban un grado alto de continuidad geográfica, había quiebres, así como alianzas o pertenencias con cercanía política y distancia geográfica (Cuba, por ejemplo). El Tercer Mundo, en ese esquema, era residual, lo que quedaba marginado del crecimiento económico y del poder político. Consistía en lo que no estaba “alineado”, con muy pocas iniciativas de agrupamientos o de alianzas propias (como el bloque de los no-alineados o el intento de la Comisión Sur).

Con el fin de la Guerra Fría, los alineamientos políticos entran en crisis y se esfuman. Sin bloques ni alineamientos políticos en el plano internacional, y con una creciente hegemonía mundial de los Estados Unidos, las bases “regionales” de la geopolítica internacional sufren transformaciones. Por un lado, ganan saliencia y visibilidad, convirtiéndose en los criterios (¿únicos?, ¿centrales?) de la organización internacional. Al mismo tiempo, la nueva economía y geopolítica mundiales promueven la “apertura”, la liberación del comercio y de las finanzas. En ese marco, se generan nuevas instancias de negociación y dominación global del comercio y las finanzas. Para América Latina, al mismo tiempo que se expanden las intenciones de organizar económica y políticamente bloques regionales (como el MERCOSUR), que ponen el foco del debate en el papel de las “regiones” y los acuerdos preferenciales, se reactiva el eje de la dominación de Estados Unidos en el NAFTA y en el proyecto del ALCA.

Estas tendencias hacia la mundialización y las políticas impulsoras de la integración regional económica tienen su contracara en la transformación de viejas y nuevas rivalidades y conflictos “regionales” o locales, que comienzan a manifestarse como violencia inter-étnica, con grupos “etnicizados” que aparecen reivindicando raíces e identidades locales (Arizpe, Jelin, Rao y Streeten, 2000). A menudo estos movimientos definidos en términos étnicos impulsan mayor autonomía política de áreas y regiones, e inclusive intentan la formación de nuevos estados nacionales, como se verifica en Europa Oriental en los últimos años.

En este contexto, se hace necesario reconocer la existencia de una multiplicidad de niveles y de significados de la “regionalidad”. En términos analíticos, se trata por un lado de una cuestión de la escala de los fenómenos bajo observación; por el otro, de la relación entre las diversas dimensiones de la noción de región. A menudo la dimensión espacial –las regiones o localidades– es tomada como el contexto o escenario en el cual se desarrolla la acción social. Las preguntas se refieren entonces a las transformaciones en los patrones de acción social en áreas espaciales predefinidas. Una cuestión diferente, que es la que nos interesa aquí, es explorar y conceptualizar la constitución histórica de una región, o sea, no verla como un “dato”, como que la región “está”, sino tomando como problema de investigación el proceso de su surgimiento y transformación, como proceso históricamente contingente. En esta perspectiva, las regiones surgen, se transforman y desaparecen en el curso de la historia; tienen su propia temporalidad. Son los seres humanos, los grupos y sociedades, quienes producen y reproducen las regiones (Paasi, 1991).

Este proceso de constitución de las regiones puede conceptualizarse en términos de cuatro planos o etapas de larga duración (no necesariamente consecutivos en el tiempo): una formación territorial, una formación simbólica, un proceso de institucionalización y el establecimiento de la región en un

sistema regional y en la conciencia social (Paasi, 1991:243). La formación territorial se refiere a la localización de prácticas sociales (económicas, políticas, administrativas, etcétera) a través de las cuales se transforma un espacio: la región comienza a adquirir límites, por los cuales podrá ser identificada como una unidad en la estructura espacial. Las relaciones de poder tienen un papel fundamental en este proceso de establecer la forma territorial.

En segundo lugar, el sentido simbólico de un espacio y un tiempo se va dando a partir de un número creciente, y un uso cada vez más frecuente, de símbolos territoriales. Un símbolo fundamental es el nombre de la región, que conecta su imagen con la conciencia regional. Los signos físicos, que a menudo expresan tradiciones e historia, que construyen un presente cargado de imágenes de un pasado común, promueven la reproducción del imaginario compartido. La formación simbólica de una región específica también construye el aparato simbólico que permite distinguir una región de todas las demás. Los símbolos territoriales son a menudo expresiones abstractas de la solidaridad grupal, que corporizan las acciones de instituciones políticas, económicas y culturales. En este plano, el Estado tiende a constituirse en el aparato central a través del cual se crean las precondiciones (económicas, políticas, administrativas) para la constitución de regiones. Para ello, el Estado se puede valer de prácticas ligadas al sistema de socialización oficial, principalmente la educación.

En tercer lugar, el surgimiento de instituciones regionales puede complementar y legitimar el uso de los símbolos territoriales en una región. Como patrones relativamente estandarizados y con cierta permanencia (sean más o menos formalizados, en diferentes niveles o en diferentes escalas), esta institucionalidad refuerza el significado y el rol de los símbolos y signos territoriales. Este es el campo de la formación grupal e histórica. La producción y reproducción de la conciencia social en los diversos niveles territoriales ocurre prin-

cialmente a través de la transmisión y refuerzo de la membresía.

Cuarto, el establecimiento de una región o localidad se refiere a una continuidad en el proceso de institucionalización. La unidad territorial está entonces lista para ser utilizada como arma de la lucha ideológica por los recursos y por el poder.

Pero hay otro aspecto de este proceso histórico de construcción de las regiones. Es el lado de la experiencia humana. Aquí, el concepto clave es el de “lugar” (*place*), como manifestación de la experiencia y del sentido, conectada con prácticas sociales. El “lugar” es “una red única de conexiones vitales espacio-temporales sociales y materiales, y los significados asociados a ella” (Paasi, 1991:248) que surge y se manifiesta en prácticas intersubjetivas. El “lugar” no es una localización específica, sino que está compuesto por episodios de la historia vital situados en un espacio con dimensiones geográficas (reales, imaginadas, o utópicas).

En suma, la región es una unidad socioespacial con una duración histórica relativamente larga, una categoría social y cultural que incorpora una dimensión colectiva explícita, que representa las prácticas institucionales sedimentadas en la *historia de la región*. Producida y reproducida en una multiplicidad de prácticas sociales a través de la comunicación y los símbolos, que pueden ser comunes a todos los individuos en una región aunque los significados asociados con ellos serán siempre contruidos personalmente sobre la base de situaciones vitales y biografías específicas.

En esta perspectiva histórica dinámica, el MERCOSUR no debe ser visto (todavía?) como región. Hay un proyecto y una “ingeniería socio-política” dirigida a promoverla, que se manifiesta en introducir símbolos –como la inclusión de la palabra MERCOSUR en el pasaporte argentino, o la existencia de cabinas diferenciadas de migraciones según procedencias en el aeropuerto de San Pablo, aunque no estén funcionando–. Se trata de políticas de institucionalización desde los estados, que

coexisten con otras señales que refuerzan las rivalidades nacionales. De hecho, hay poca historia, o mejor dicho, las regiones históricamente significativas son otras –América Latina, la región platina, u otros “cortes”– y la experiencia vivida de “lugar” no tiene como referente privilegiado al MERCOSUR. Habrá que observar el proceso histórico futuro para constatar si esto que empieza como un acuerdo formal se convierte en una región cultural de pertenencia, en una de las escalas en que la población define su “lugar”.

Marcos interpretativos, oportunidades para la acción

Para actores y agentes sociales que venían actuando en espacios locales, nacionales o supranacionales, los acuerdos formales del MERCOSUR traen aparejada la posibilidad de cambio en el escenario de su acción. Se abren nuevas oportunidades políticas y se crea un campo donde se pueden desarrollar nuevos marcos interpretativos para su acción. En la medida en que el proceso de “integración” regional avanza, sin embargo, el cambio de encuadre y horizonte de la acción deja de ser una opción estratégica, una posibilidad de articulación “entre otras”. Por el contrario, los agentes sociales se ven compelidos a interpretar su posición y su acción en el nuevo marco regional. Quien no lo haga, quedará rezagado y perderá el tren de la historia.

Para elaborar conceptualmente las nociones de marco y encuadre, podemos partir de la noción de “marco” de Goffman (1974), quien la propone para denotar esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y rotular los acontecimientos en su vida cotidiana y en el mundo más amplio. Son los marcos los que dan significado a eventos y acontecimientos, le dan sentido al mundo, organizan la experiencia y guían la acción individual y colectiva. Los marcos son las metáforas, representaciones simbólicas y cla-

ves cognitivas que modelan comportamientos y ayudan a evaluar acontecimientos.

Es claro que los marcos interpretativos no son permanentes o estables. Tampoco son consensuados o únicos. En todo momento histórico, distintos marcos interpretativos pueden competir entre sí, acompañando o aun promoviendo conflictos entre actores, desafiando interpretaciones hegemónicas y sugiriendo cursos de acción alternativos. Introducirlos en el análisis implica dar un lugar privilegiado a las ideas, a las tradiciones culturales, a los valores y creencias, a las percepciones y a los componentes cognitivos de la acción social. Implica también incorporar las maneras en que distintos actores políticos y activistas de movimientos sociales generan y desarrollan imágenes, metáforas y cambios en las definiciones de situaciones sociales, aprovechando la presencia de contradicciones culturales y de nuevas oportunidades políticas. En suma, estamos hablando de un proceso activo de construcción cultural, con efectos en las prácticas de movimientos y agentes sociales (Zald, 1996).

Los elementos que intervienen en estos marcos son de naturaleza diversa. Pueden ser más permanentes o estables, o más volátiles y coyunturales; pueden estar más ligados a estructuras e instituciones o a tradiciones culturales (Gamson y Meyer, 1996). Los movimientos sociales (como campos de actores más que como actores unificados) podrán aprovechar o construir sus oportunidades políticas a partir, justamente, de las maneras en que estructuren los marcos interpretativos de su acción. Se trata entonces de un cambio en el marco o en los parámetros de la acción, una revisión en la manera en que la gente percibe y organiza las circunstancias de su vida, que puede involucrar una “liberación cognitiva” (McAdam, 1982). En los movimientos de protesta, por ejemplo, puede ocurrir a través del pasaje de un marco interpretativo basado en la suerte o el destino a uno que reconoce la injusticia y la mutabilidad de las situaciones sociales. Así, los movimientos locales, orientados a cuestiones coyunturales

(por ejemplo, las reivindicaciones urbanas de agua potable o servicios de transporte) pueden cobrar nuevos sentidos cuando se enmarcan en movimientos más amplios y alianzas que reinterpretan las demandas en términos de democracia local y autogestión, o en términos de demandas por la equidad en las tareas de la reproducción cotidiana que se plantean desde el movimiento feminista. En cualquiera de estos casos, el cambio de marco implica la ampliación del sujeto de la acción, el referente del “nosotros” y el campo de acción del movimiento.⁵

En el campo que nos ocupa, es decir la acción en la esfera pública, el referente dominante, que constituyó el marco interpretativo central para los actores colectivos, ha sido hasta hace muy poco el Estado-nación. En efecto, el Estado-nación se fue construyendo durante los últimos dos siglos como foco “natural” de la lealtad y la solidaridad de los ciudadanos, como unidad “natural” del poder autónomo y de la soberanía. En la actualidad, esta centralidad está fuertemente cuestionada: los límites internacionales del Estado son permeables a la globalización de la producción, el comercio, la cultura y las finanzas, de lo cual resulta una pérdida de control de los estados sobre sus destinos. La soberanía de los estados está comprometida también por los cambios en los patrones de alianzas y federaciones regionales. En el nivel sub-nacional, el Estado se ve desafiado por la revitalización de grupos solidarios basados en diversos criterios –regionales, lingüísticos, religiosos, étnicos, de género o estilo de vida–. También por innumerables movimientos sociales que generan sus propias solidaridades. Todos ellos empiezan a competir con el Estado

⁵ El marco interpretativo es uno de los elementos centrales del análisis de la dinámica de los movimientos sociales, que se combina con las oportunidades políticas y las estructuras de movilización (McAdam, McCarthy y Zald, 1996). Varios capítulos de este libro focalizan la atención especialmente en las oportunidades políticas que se abren o se cierran en los espacios transnacionales.

por la lealtad de la población y a veces inclusive por la jurisdicción territorial.⁶

Las mudanzas provocadas por los proyectos de integración regional y los cambios en los escenarios de la acción generan preguntas específicas y concretas: ¿Qué sucede en las diversas instancias del movimiento de mujeres cuando se empieza a desarrollar el proceso MERCOSUR? ¿Y el movimiento obrero, el movimiento ecologista o el de los derechos humanos? ¿Qué sucede con los movimientos “regionales” (dentro de cada país o de regiones que cortan o cruzan límites internacionales)?⁷ ¿Cómo interpretan las oportunidades que la nueva institucionalidad abre o cierra? ¿Cómo aprovechan o desechan los distintos actores esas oportunidades? Pero, más importante en *esta primera etapa* en que la construcción cultural de marcos interpretativos es una tarea sin concluir, ¿qué sentido otorgan los actores a los procesos sociales en el plano regional? ¿Cómo construyen, en suma, su definición y su idea de “lo regional”?

⁶ El crecimiento de la economía global y los procesos conexos, sin embargo, no implica la desaparición del Estado. En palabras de Calhoun, “States remain the organisations of power through which democratic movements have the greatest capacity to affect economic organisation... [S]tates remain the highest level of institutional structure at which programmes of democratisation themselves can consistently be advanced. And states remain the most crucial objects and vehicles of efforts to achieve ‘self-determination’ or autonomy as a political community” (Calhoun, 1993:390). Sobre las transformaciones de la soberanía estatal ligadas al proceso de globalización, ver también Sassen, 2000 y Held, 2000.

⁷ En el caso europeo, el desarrollo de la Unión Europea, unido a la tendencia hacia la descentralización gubernamental, generó una enorme vitalidad de las “regiones” sub-nacionales al desarrollar redes transnacionales y vinculaciones directas con la institucionalidad transnacional. Estas cuestiones se manifiestan en el “Tercer nivel” de Europa (Jeffery, 1997). Se pueden detectar desarrollos análogos incipientes en el MERCOSUR, tales como el programa MERCOCIUDADES.

Ponemos el énfasis en *esta primera etapa*, porque la construcción del MERCOSUR como horizonte regional es un proceso en curso, por el cual distintos actores y agentes tendrán que ir redefiniendo sus identidades y sus escenarios, en un sentido espacial/territorial. Los movimientos sociales, los actores, los sentidos de la acción, la participación y el compromiso, inclusive la “identidad”, no son fenómenos estáticos, que se fijan y cristalizan de una vez y para siempre. Más bien, son procesos que se refuerzan y se quiebran, que se desarrollan en direcciones posibles, más que determinadas. Las diversas temporalidades –coyunturas, tiempos cortos y horizontes de cambio histórico– se despliegan, confusamente, en su simultaneidad.

También está la cuestión del “espacio”, o más bien, la escala en la cual actuaban y actúan los actores sociales, construyendo sus límites y sus identidades. En el caso que nos ocupa, en que los movimientos sociales habían estructurado su acción y su identidad en marcos interpretativos relativamente restringidos, basados en un privilegio (o aún una naturalización) de la nación y las fronteras, con visiones de los “otros vecinos” como amenazas, enemigos o simplemente como lugares vacíos, los procesos de diálogo regional pueden llevar a una ampliación y transformación del marco, donde esos mismos “vecinos” comienzan a ser vistos como “socios”, amigos o interlocutores legítimos. De la lógica de la rapiña y la rivalidad, al intercambio y diálogo. Esta etapa parece estar ausente en los discursos románticos que afirman que, en verdad, no hay “otros” sino directamente la unidad eterna o la integración original.

Las ampliaciones y transformaciones de los marcos interpretativos que están ocurriendo en las últimas décadas a partir de las tendencias hacia la transnacionalización y globalización –también a partir de los acuerdos regionales supranacionales– no son lineales y directas. Existen fuertes tensiones, originadas en el *locus* nacional de la efectividad del accionar y de las demandas de los movimientos sociales. Después de to-

do, los estados-naciones siguen siendo los ámbitos donde se puede influir sobre cambios en políticas. Además, en tanto la identidad nacional sigue siendo el eje de organización de la transnacionalidad y el criterio de representación en las organizaciones internacionales, se pueden reforzar las identificaciones con “la nación” en desmedro de identificaciones que cortan o cruzan naciones, e inclusive pueden reforzarse las ideologías nacionalistas.⁸

De hecho, el proceso formal del MERCOSUR se define como proceso de “integración” de países o naciones. Cabe preguntarse entonces qué efecto tiene esta nueva visibilidad de las naciones en los acuerdos, consensos y disensos en los procesos de diálogo e interacción sociales. Las nacionalidades y los nacionalismos, las instituciones nacionales y las identificaciones nacionales, tienen un papel protagónico. En las mesas de diálogo y negociación de *todo* tipo, cuando el contexto es MERCOSUR, los actores se definen en términos de nacionalidad. La nacionalidad legitima la presencia, y se convierte en visible y saliente. Así, es notorio el hecho de que cuando hay un encuentro sindical o académico en el marco del MERCOSUR, la nacionalidad de los participantes se vuelve un dato y una preocupación: ¿están bien representados todos los países? ¿Cómo mantener el equilibrio? Antes, o en contextos que no están definidos en términos de MERCOSUR, estas preguntas no eran tan comunes.

Si esto es así, cabe plantear una hipótesis compleja, que deberá ser indagada en distintos contextos: el “efecto MERCOSUR” es paradójico. En un nivel, pensar en la “integración” regional implica, si no la disolución de las fronteras, el

⁸ En el caso de la Unión Europea, el desarrollo y fortaleza de la unión regional lleva a una reafirmación de la importancia del Estado-nación, ya que el propio proceso de integración obliga a los estados miembros a tomar posición en todos y cada uno de los temas presentados en las mesas de negociación (Bull, 1993).

reconocimiento de un plano de unidad en la diversidad. En otro nivel, la nacionalidad y la identidad nacional no sólo están presentes sino que se refuerzan en los diálogos y en las negociaciones regionales. Al mismo tiempo que se intenta producir un nuevo “nosotros” colectivo y de alcance regional, se reafirman las identificaciones “parciales”, nacionales, que resaltan las diferenciaciones entre un yo/nosotros y los “otros” –en este caso, nacionales de otros países–. Cabe preguntar entonces cómo se hace manifiesta esta saliencia de la nacionalidad en la conformación de los/as actores/as colectivos/as. Y, en tanto el proceso de diálogo e integración se desarrolla a lo largo del tiempo, preguntarse acerca de las transformaciones en las identificaciones nacionales en los/as actores/as colectivos/as.

Los movimientos sociales y la escala de su acción

Partimos de una historia en la que a lo largo de casi doscientos años se fue construyendo al Estado-nación como el marco interpretativo y articulador de la acción colectiva. Hasta los años setenta, en América Latina, el tema de la democracia y la participación estaba centrado en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática, guerras de liberación para las situaciones revolucionarias. El Estado-nación estaba en el centro, y los actores orientaban sus estrategias en ese nivel. Inclusive actores corporativos tradicionales –la burguesía, el movimiento obrero, los militares– eran mirados fundamentalmente en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del poder del Estado. Si bien había transnacionalismos diversos, las alianzas y refuerzos internacionales de esos y otros actores estaban orientados a aumentar los recursos y la capacidad de acción y de presión en el plano nacional. Otros actores sociales eran débiles; lo que había eran protestas, demandas frente al Estado, o espacios de sociabilidad y de

refuerzo cultural local. Los intereses de regiones internas o de grupos sociales específicos tenían como referente básico al Estado nacional.

En el plano internacional, la centralidad del aparato del Estado llevaba a acuerdos y convenciones, elaborados y ratificados por los gobiernos. La sociedad tenía poca cabida directa y poco espacio en ese mundo. Pero por debajo de esta realidad, había otra. Oculta, apenas visible, confusa. En 1975, el mundo recibió con sorpresa y asombro el fermento social de las mujeres en los foros y conferencias paralelas a la Conferencia Internacional en México. La acción no estaba en la Conferencia Intergubernamental, sino afuera, en la multiplicidad de propuestas y eventos con que el movimiento internacional de mujeres acompañaba y confrontaba a la Conferencia “oficial”. Desde entonces, esta modalidad de actividad paralela se ha convertido en una práctica cada vez más extendida. De los movimientos relativamente inestructurados de ese momento, se fueron generando redes de organizaciones sociales no gubernamentales, con una creciente visibilidad, voz y poder. En la UNCED de Río de Janeiro en 1992, en la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993 y en la de Beijing de 1995, la lucha de los organismos no gubernamentales no fue por tener un espacio de debate –en todas estas y otras Conferencias hubo foros paralelos–, sino por asegurar la representación de las voces e iniciativas de los foros paralelos en los documentos y debates de las delegaciones gubernamentales oficiales. Esta visibilidad y reconocimiento internacional de las ONGs es un indicador de cambios organizativos e institucionales muy vastos (Khagram, Riker y Sikkink, 2002; Sikkink y Smith, 2002).

En el interior de los países, a partir de los años setenta hacen su aparición en el escenario público y van cobrando creciente importancia formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al Estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos. En los países con regímenes políticos dictatoriales de esa época en Amé-

rica Latina, los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado, sin elecciones. Estos movimientos podían entonces aparecer como canales alternativos de expresión de la oposición política, inclusive expresiones de demandas democratizadoras.

A menudo, se trataba de acciones colectivas con objetivos y demandas específicas, limitadas a reivindicaciones puntuales. Tal es el caso de numerosos movimientos urbanos. Así, con los procesos de transición a la democracia en los años ochenta y con la institucionalización democrática en el nivel local, numerosos movimientos urbanos fueron incorporándose como actores sociales institucionalizados, reconocidos por los gobiernos locales. Hay municipalidades donde existen espacios para la expresión de las demandas ciudadanas, para el control ciudadano de la gestión y para la cogestión entre gobiernos locales y organizaciones sociales (por ejemplo, Raczinski y Serrano, 1992; Baierle, 1998).

Otros movimientos sociales tuvieron recorridos que los llevaron en otras direcciones en los años ochenta y noventa. Varias de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos fueron incorporadas en la agenda social y política de las transiciones. Así, la crítica social del feminismo ha penetrado las organizaciones corporativas, los sindicatos, las organizaciones de negocios, el Estado, la Iglesia. Se ha generalizado el debate sobre la discriminación de las mujeres, la lógica de la igualdad, las transformaciones en la estructura legal, incluyendo (en el límite) el reconocimiento social y político de ciertas violaciones a los derechos de las mujeres, como ser la violencia doméstica (aunque todavía no la violación matrimonial). Podría decirse también que el debate sobre los derechos reproductivos (exceptuando el aborto) está instalado en la sociedad.

Igualmente, en la medida en que el discurso de los derechos humanos fue apropiado por vastos sectores de la sociedad y no quedó restringido o reducido a grupos de militantes y activistas, lo que en realidad está puesto en cuestión es la

propia definición del éxito o fracaso de un movimiento social. Al mismo tiempo que la organización del movimiento de derechos humanos puede debilitarse en la transición (para el movimiento de derechos humanos en Argentina, véase Jelin 1995), con conflictos alrededor de estrategias entre quienes quieren entrar a las estructuras de poder y quienes eligen no negociar, sus temáticas y preocupaciones se extienden socialmente. La defensa de los derechos humanos –o en otro plano relacionado, el reconocimiento de la subordinación de género y la urgencia de revertir esta situación–, se incorporan al marco interpretativo democrático más amplio, lo cual es un indicador de su éxito: temas apropiados por la sociedad, aunque las organizaciones específicas a menudo están debilitadas y en conflicto.

En una perspectiva histórica de mediano plazo, las demandas sociales representadas en movimientos colectivos han ido cambiando de perfil. El movimiento obrero y el movimiento campesino tenían, en su apogeo, proyectos de transformación social “total” (Calderón y Jelin, 1987). Lejos estamos de los tiempos en que militantes y organizadores sindicales europeos llegaban a América con la intención de inculcar la “conciencia obrera”, con la estrategia de ingresar como obreros a las incipientes fábricas locales y llevar adelante su prédica en contactos cara a cara. Siguió después una etapa de luchas en escala “nacional”, por el reconocimiento de las reivindicaciones obreras en el mercado de trabajo y por parte del Estado.

A partir de los años setenta, con el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la expansión de los regímenes autoritarios, el espacio de los movimientos sociales, así como la mirada de los investigadores sobre ellos, cambia. La heterogeneidad y multiplicidad de actores y de sentidos de su acción se tornaron más visibles, las reivindicaciones se tornaron más específicas, la cara de la “identidad” de los actores en formación se hizo explícita (Evers, 1984) y la cultura de la cotidianidad comenzó a ser el foco de atención. Lo que atrajo de estas for-

mas de expresión fue que, a partir de lo específico y lo concreto de la cotidianidad, a menudo llegaban a poner en cuestión los principios básicos de la organización social (Calderón, 1986; Escobar y Álvarez, 1992). Fueron movimientos heterogéneos y diversos, en los que la lógica de la afirmación de la identidad colectiva en el plano simbólico se combinaba de manera diversa con los intereses y demandas específicos.

Las transformaciones más recientes y los procesos actuales –marcados por las tendencias a la globalización y la apertura económica neoliberal, por los avatares políticos de democracias frágiles, por la violencia social y la exclusión– apuntan a nuevos cambios, a formas aún más diversificadas, a sentidos múltiples, a actores que organizan sus estrategias en una simultaneidad de niveles y escalas, desde lo más local hasta lo global o mundial. Más que en ningún momento anterior de la historia, la expresión de demandas sociales colectivas en un ámbito local (sean demandas laborales a través de un sindicato, demandas de servicios frente al Estado, protestas por contaminación, o reclamos de cualquier otro tipo) contienen en sí mismas la multiplicidad de sentidos implicados en la interpenetración, articulación y superposición de niveles. Igualmente, los grandes actos en escala mundial –las demandas en los ámbitos de las conferencias internacionales, por ejemplo– sólo cobran sentido cuando articulan (casi siempre de manera contradictoria y conflictiva) las situaciones locales con los temas globales. El relato personalizado, íntimo, doloroso, de una violación en medio de la guerra de Bosnia, para una audiencia multitudinaria, con traducción simultánea y transmitido por televisión a todo el mundo (como ocurrió en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena en 1993) no hace más que colocar en el centro del espacio mundial esta multiplicidad de sentidos y niveles.

La escala de la acción social se torna entonces un eje central de análisis. “La escala crea el fenómeno”, dice de Souza Santos (2000:188) para referirse a la metáfora cartográfica en el análisis del pluralismo jurídico. No se trata de elegir una es-

cala (grande o pequeña) para estudiar fenómenos preexistentes, sino de estudiar las interrelaciones e interdependencias, la “interlegalidad”. Pero, para seguir con la metáfora del autor, aplicada en este caso a los movimientos sociales, en la proyección que requiere todo mapa hay un punto central, un punto fijo de referencia, y aquí la atención puede centrarse en un punto de la escala grande de la cartografía de lo local o de la escala pequeña de un punto global, sin perder de vista lo que queda desdibujado o distorsionado por la escala y la proyección elegida (de Souza Santos, 2000).

El proceso de globalización, tanto en lo que hace al contenido de demandas como a la rapidez del flujo de comunicaciones, está produciendo transformaciones importantes en la conformación de los movimientos sociales. La expansión de las organizaciones internacionales intergubernamentales (incluyendo la sucesión de “Cumbres” mundiales de las últimas décadas –mujeres, población, derechos humanos, medio ambiente, etcétera), la presencia de la protesta social en los foros internacionales del poder (Davos, Seattle, etcétera) y el desarrollo de redes y reuniones de organismos no gubernamentales (que culminan en el Foro Social Mundial de Porto Alegre) han transformado el escenario. La participación colectiva directa es sólo uno de los componentes (y ni siquiera indispensable en todos los casos) de la gestación de movimientos sociales y de nuevos actores colectivos. Con cierto grado de independencia en relación al grado y tipo de participación de base y del nivel de arraigo de los temas en una sociedad concreta o en sectores de la misma, presenciamos el surgimiento de redes internacionales de activistas (*advocacy networks* en la expresión de Keck y Sikkink, 1998), compuestas por organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, nacional y local, oficinas de gobiernos, fundaciones, iglesias, militantes e intelectuales de muy diverso tipo. La activación de estas redes puede dar lugar a alianzas y coaliciones transnacionales y aun a movimientos globales (Khagram, Riker y Sikkink, 2002; Moghadam,

2000; Seidman, 2000; Sikkink en este volumen).

Es en este punto donde vuelve a tornarse importante considerar la transformación de los marcos interpretativos que el surgimiento del MERCOSUR puede ocasionar en los movimientos sociales. Desde el espacio de la sociedad en su conjunto, se puede sentir el impacto y las consecuencias de las decisiones tomadas en el plano formal de las negociaciones de la “integración regional”. Los grupos sociales pueden ajustarse y adaptarse a las nuevas circunstancias y condiciones, pero no necesaria o inexorablemente se constituyen en actores sociales explícitamente incluidos en el proceso. Sin embargo, aunque no aparezcan de entrada en los titulares de los noticieros y en las tapas de diarios, hay escenarios diversos y protagonistas múltiples de estos procesos. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etcétera), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas. Los periodistas y los medios de comunicación tienden, aunque con dificultades, a incorporar el nivel regional en su agenda, produciendo información acerca de lo que ocurre y proponiendo diversas interpretaciones del proceso mismo. Lo que hacen unos influye sobre lo que piensan hacer otros, reforzando mutuamente esta incorporación del nivel regional. Con lo cual, gradualmente, se está dando ese cambio de encuadre de la acción al que hacíamos referencia más arriba.

En efecto, en la medida en que la negociación formal del MERCOSUR se está haciendo de la misma manera y con una institucionalidad similar a la que viene gobernando la política y la economía de los países, se genera un bien fundado temor: que los temas de la agenda de los movimientos sociales estén ausentes y que los actores sociales como protagonistas se

vean postergados y “lleguen tarde” a los espacios y las mesas de negociación. En este caso, “llegar tarde” significa que las reglas de la negociación y los criterios de representación —o sea la institucionalidad del proceso— están ya definidos de maneras “tradicionales”, que excluyen y marginan. Será sólo a través de la demanda y la protesta de los movimientos sociales que se podrá lograr la transformación del escenario y de las reglas de juego. Por lo tanto, cuanto antes se llegue, más factible será participar en el propio proceso de formulación de las normas. De ahí la urgencia de observar y analizar el proceso de conformación de los diálogos y la normatividad institucional del MERCOSUR con una perspectiva crítica que alerte frente a exclusiones y silencios.

Se vuelve entonces al diagnóstico inicial del “déficit democrático” de los procesos de negociación de la integración regional, cuando estos se desarrollan a partir del encuadre intergubernamental. La creación de mecanismos de participación, representación y mediación entre las sociedades y sus grupos y la institucionalidad regional, se convierte en un desafío central del proceso.⁹

Para concluir

Los procesos de globalización en curso y las nuevas instancias supranacionales crean oportunidades para el contacto cultural y la creatividad. Al mismo tiempo, se crean nuevas formas de intolerancia. El racismo y la xenofobia, las guerras étnicas, el prejuicio y el estigma, la segregación y la discrimi-

⁹ El déficit democrático no se resuelve simplemente con la creación de un Parlamento regional con elecciones directas, como lo demuestra el caso europeo. Se requieren mecanismos de control y monitoreo social de la institucionalidad regional, y mecanismos alternativos de participación (Bull, 1993).

nación basadas en la nacionalidad, la raza, la etnicidad, el género, la edad, la clase o la condición física, son fenómenos muy extendidos y llevan a niveles de violencia muy altos, tanto dentro de una sociedad como en el plano de las relaciones entre grupos diversos. Todos ellos constituyen casos de *no reconocer a los otros como seres humanos plenos, con los mismos derechos que los propios*. Son casos en que la diferencia genera intolerancia, odio, y la urgencia de aniquilar al otro. Sin embargo, esas mismas diferencias, puestas en un contexto de tolerancia y apertura, de responsabilidad y cuidado hacia el otro, ofrecen la oportunidad de explorar nuevos horizontes y enriquecer las experiencias vitales.

Estas cuestiones generales han sido, y siguen siendo, el núcleo del debate y de luchas sociales concretas por la expansión de la ciudadanía dentro de estados-naciones, por el reconocimiento de los derechos colectivos de las minorías, por los derechos de los inmigrantes y el multiculturalismo. Los procesos de negociación regional y los intentos de construir acuerdos supranacionales generan nuevas controversias y tensiones en estas cuestiones, reafirmando a veces los nacionalismos y profundizando las fronteras. Reconocer que las comunidades e identidades nacionales son construcciones históricas, contingentes e “imaginadas” no borra la realidad de que a lo largo de su historia se han desarrollado estados y estructuras institucionales que se erigieron en autoridades para ejercer el poder y la violencia legítima, con impactos concretos en la vida cotidiana de sus habitantes. El desarrollo del Estado-nación también implicó un proceso de institucionalización de límites y fronteras con otros estados, por lo cual las identidades nacionales adquieren significado en contraste con otras naciones, en una dinámica que involucra siempre a las fronteras, sean estas políticas o simbólicas.

Los procesos de integración regional plantean la necesidad de repensar la relación entre ciudadanía y nacionalidad/nacionalismo. La creación de esferas públicas supranacionales requiere el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía. Desde

la perspectiva de los grupos subordinados, esto implica el desarrollo de nuevas voces, actores y movimientos sociales. Las oportunidades están dadas para expresar un alto grado de creatividad cultural, anclada en viejas o nuevas identidades étnicas, en nuevas identidades colectivas, o en nuevos compromisos cívicos con valores alternativos (Jelin y Hershberg, 1996). Estas oportunidades se ven potenciadas o bloqueadas según la manera en que se desarrollen los nuevos marcos interpretativos de la acción colectiva. En suma, creo que en los nuevos contextos creados por los proyectos de integración regional, los movimientos sociales tienen la oportunidad de reforzar o de ampliar su doble rol, como sistemas colectivos de reconocimiento social que expresan identidades colectivas, y como intermediarios políticos no partidarios que traen las necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública y las vinculan con los aparatos institucionales. El rol expresivo en la construcción de identidades colectivas y de reconocimiento social, y el rol instrumental como desafío a los arreglos institucionales existentes, son sin duda esenciales para la democratización de los nuevos escenarios regionales.

Referencias bibliográficas

- Abélès, Marc (1992), *La vie quotidienne au Parlement Européen*, París: Hachette.
- Achugar, Hugo y Bustamante, Francisco (1996), “MERCOSUR, Intercambio Cultural y Perfiles de un Imaginario”, en García Canclini, Néstor (ed.), *Culturas en Globalización. América Latina - Europa - Estados Unidos: Libre Comercio e Integración*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Arizpe, Lourdes; Jelin, Elizabeth; Rao, J. Mohan y Streeten, Paul (2000), “Cultural Diversity, Conflict and Pluralism”, en *World Culture Report*, París: UNESCO.
- Baierle, Sergio G. (1998), “The Explosion of Experience: The

- Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil” en Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo (eds.), *Cultures of Politics Politics of Cultures. Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder: Westview Press.
- Boccia Paz, Alfredo (1999), “Operativo Cóndor: ¿un ancestro vergonzoso?”, en *Cuadernos para el Debate*, n° 7, Buenos Aires: IDES.
- Boccia Paz, Alfredo et al. (2002), *En los sótanos de los generales. Los documentos ocultos del Operativo Cóndor*, Asunción: Ex-polibro y Servilibro.
- Bull, Martin J. (1993), “Widening versus Deepening the European Community: The Political Dynamics of 1992 in Historical Perspective”, en Wilson Thomas M. y Smith M. Estellie (eds.), *Cultural Change and the New Europe. Perspectives on the European Community*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Caetano, Gerardo y Balbis, Jorge (2002), “MERCOSUL, identidades sociales e sociedade civil: sindicatos, empresários, cooperativas e ONGs”, en *Cadernos do Nosso Tempo, Cultura e democracia*, n° 5, vol. 3, Río de Janeiro: FUNARTE.
- Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romero (2001), “La consolidación institucional del MERCOSUR: el rol de los parlamentos”, en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Calderón, Fernando (ed.) (1986), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires: CLACSO.
- Calderón, Fernando y Jelin, Elizabeth (1987), *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Calhoun, Craig (1993), “Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination. *International Sociology*, n° 8, 4, diciembre.
- Cimadamore, Alberto (2001), “Crisis e instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI”, en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Costa Lima, Marcos (2001), “A dinâmica espacial do MERCOSUL:

- assimetrias em regiões brasileiras”, en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds.) (1992), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, Westview Press.
- Evers, Tilman (1984), “Identidade: a Face Oculta dos Novos Movimentos Sociais”, *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 2, n° 4.
- Ferrer, Aldo (1997), *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el MERCOSUR en el Sistema Internacional*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gamson, William A. y Meyer, David S. (1996), “Framing Political Opportunity” en McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Goffman, Erving (1974), *Frame Analysis*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gordillo, Gastón (2001), “Un río tan salvaje e indómito como el indio toba’: una historia antropológica de la frontera del Pilcomayo”, en *Desarrollo Económico*, n° 162, vol. 41, Buenos Aires: IDES, julio-septiembre.
- Grimson, Alejandro (comp.) (2000), *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- Grimson, Alejandro (2002), *El otro lado del río*, Buenos Aires: Eudeba.
- Held, David (2000), “Regulating Globalization? The Reinvention of Politics”, en *International Sociology*, n° 2, vol. 15, Londres: SAGE, junio, págs. 372-393.
- Jeffery, Charlie (ed.) (1997), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, Londres, Portland: Frank Cass.
- Jelin, Elizabeth (1995), “La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en Argentina”, en *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

- (1999), “Dialogues, Understandings and Misunderstandings: Social Movements in MERCOSUR”, en *International Social Sciences Journal*, n° 159, marzo.
- (2002), “Novas identidades e integração cultural cidadania, movimentos sociais e MERCOSUL”, en *Cadernos do Nosso Tempo, Cultura e democracia*, n° 5, vol. 3, Río de Janeiro: FUNARTE.
- Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric (eds.) (1996), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev; Riker, James V. y Sikkink, Kathryn (2002), *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (1996), “Introduction”, en McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Moghadam, Valentine M. (2000), “Transnational Feminist Networks. Collective Action in an Era of Globalization”, en *International Sociology*, n° 1, vol. 15, Londres, Thousand Oaks y Nueva Deli: SAGE, marzo.
- Paasi, A. (1991), “Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life”, en *Environment and Planning A*, vol. 23, págs. 239-256.
- Raczinski, Dagmar y Serrano, Claudia (eds.) (1992), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago: CIEPLAN.
- Sassen, Saskia (2000), “Territory and Territoriality in the Global Economy”, *International Sociology*, vol. 15, n° 2, págs. 372-393.
- Schvarzer, Jorge (2001), “El MERCOSUR: un bloque económico

- con objetivos a precisar”, en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Seidman, Gay (2000), “Adjusting the Lens: What Do Globalizations, Transnationalism, and the Anti-apartheid Movement Mean for Social Movement Theory?”, en Guidri, John A.; Kennedy, Michael y Zald, Mayer N. (eds.), *Globalizations and Social Movements*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Sikkink, Kathryn y Smith, Jackie (2002), “Infrastructures for Change: Transnational Organizations, 1953-93”, en Khagram, Sanjeev; Riker, James V. y Sikkink, Kathryn, *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- Souza Santos, Boaventura de (2000), *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Porto Alegre: Afrontamento.
- Terra, Inés y Vaillant, Marcel (2001), “Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica”, en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Wolfzun, Nora (2001), “En qué creen los que creen. Conversaciones acerca del MERCOSUR”, en *Cuadernos para el debate*, n° 13, Buenos Aires: IDES.
- Zald, Mayer N. (1996), “Culture, Ideology, and Strategic Framing”, en McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press, págs. 261-275.

El movimiento sindical regional: los camioneros y los judiciales*

MÁXIMO BADARÓ

Introducción

El propósito de este trabajo es abordar los vínculos entre el proceso de integración regional impulsado por el MERCOSUR y los movimientos sindicales de la región. Como respuesta a los fenómenos de transnacionalización del capital y a la firma de acuerdos de integración regional como el NAFTA o el MERCOSUR las organizaciones y centrales sindicales incorporan el nivel regional en sus estrategias de acción. A veces, esto da lugar a nuevas formas de internacionalismo sindical (Munk, 1998; Carr, 1999; Veiga, 1999; Brunelle y Chaloult, 1999; Moavro, 1998). En el caso del NAFTA, inclusive existen agrupaciones de trabajadores de México y Estados Unidos

* Este trabajo fue realizado mediante una beca en el marco del Proyecto "Interacciones en el MERCOSUR: actores e instituciones", subvencionado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCYT), como parte del Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR (IDES), dirigido por la Dra. Elizabeth Jelin, a quien agradezco la generosidad de sus comentarios y sugerencias, así como la dedicación prestada a lo largo de esta investigación. También agradezco las valiosas observaciones de los integrantes del Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR.

que están utilizando el costado laboral del acuerdo como una nueva oportunidad política a partir de la cual ejercer la *solidaridad internacional* entre los trabajadores de los países que los integran (Stevenson, 2000).

En efecto, los acuerdos de integración económica como el NAFTA o el MERCOSUR han tenido no poca importancia al actuar como catalizadores de la profundización de los vínculos transnacionales. Jelin remarca, sin embargo, que “no se trata de fenómenos totalmente nuevos sino de cambios en la escala y en la temporalidad de los mismos” (1999:37). Si bien estos acuerdos definen un nuevo escenario para la acción colectiva que trasciende los límites físicos, simbólicos e institucionales del Estado-nación, esto no quiere decir que el nivel regional reemplaza o debilita al resto de los escenarios donde los actores sociales desarrollan su acción colectiva; más bien, el nivel regional comienza a tener un lugar en la compleja gama de niveles de la acción (internacional, nacional, local, provincial, etcétera).

Sin embargo, estas políticas regionales también hacen emerger conflictos e intereses encontrados. En el ámbito del MERCOSUR, algunos trabajos han mostrado que la perspectiva de acción regional del movimiento obrero responde, en muchos casos, a una necesidad ligada a la coyuntura económica y política de la región, apuntando a preservar o promover intereses propios de cada central sindical, antes que a ideales de “internacionalismo obrero” (Palomino, 2000; Veiga y Vignani, 1996; Hirst, 1996). También se ha señalado que, en la medida en que los conflictos sectoriales pueden agudizarse, la estrategia de los sindicatos de los países más ricos “será prioritariamente la de denunciar la práctica de *dumping social* reivindicando la adopción de una Cláusula Social, o sea, más una cláusula de salvaguarda que de solidaridad sindical” (Portella de Castro, 1996:66, cursiva original). En suma, los “impactos” del MERCOSUR sobre el movimiento sindical no tienen un carácter unívoco, lo que supone respuestas diferenciadas de acuerdo a las actividades, tradiciones sindicales, ideologías y objetivos de los trabajadores de cada país.

La heterogeneidad de los impactos en el plano de las representaciones por sector o rama pueden dejar como saldo ganadores y perdedores entre los trabajadores de los países del MERCOSUR, lo cual revela las limitaciones que encuentra una acción conjunta del movimiento obrero en el nivel regional. Sin embargo, esto se puede modificar cuando pasamos al nivel de las interacciones entre las diversas centrales sindicales del MERCOSUR. Chalout (1999) ha señalado que aun cuando en el nivel nacional las centrales sindicales tienen posiciones distintas o contrarias, en el ámbito del MERCOSUR consiguen actuar en bloque y de manera consensuada. No obstante, muchas veces estos consensos a nivel regional se logran evitando el tratamiento de temas centrales y conflictivos, como las políticas arancelarias o la migración de trabajadores, y limitando la acción a reivindicaciones generales que sólo apuntan a definir al movimiento sindical como el defensor de “lo social” en el proceso de integración (Klein, 2000).

En este artículo, realizaremos en primer lugar una breve reseña de la actuación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) en relación con la integración regional y los espacios de la estructura orgánica del MERCOSUR. Pasaremos luego a analizar el accionar de organizaciones sindicales regionales, tomando en especial dos casos de agrupaciones sindicales que involucran trabajadores de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay: la Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur (CTJCN) y la Confederación de Camioneros del MERCOSUR (CCM), vistas especialmente desde la perspectiva de los dirigentes sindicales argentinos que las integran. Finalmente, a partir de esto esbozaremos algunas reflexiones sobre el lugar que adquiere la dimensión regional, en tanto escenario posible de las prácticas sindicales, en cada uno de los casos.¹

¹ Las estudios que exploran procesos sociales en curso se encuentran sujetos a las coyunturas económicas, políticas y sociales que van moldeando, a medida que se desarrolla el trabajo de investiga-

El movimiento sindical en la estructura institucional del MERCOSUR

La firma en 1991 del Tratado de Asunción que dio origen al actual Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado en ese momento por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, introdujo importantes modificaciones en los vínculos regionales de los sindicatos de estos países. En particular, este nuevo acuerdo se transformó en un impulso externo que llamaba a reavivar las tibias relaciones que mantenían hasta entonces las centrales nacionales agrupadas en la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).²

Esta confederación había surgido en 1986 a partir de una iniciativa de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), filial regional de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con los objetivos de acelerar el restablecimiento y la profundización de la democracia en los países de la región y sus vínculos con el movimiento obrero. En septiembre de 1986 tanto Chile como Paraguay vivían aun bajo gobiernos dictatoriales, y el resto de los países recién se asomaba a la restauración democrá-

ción, las realidades de los grupos y las temáticas analizadas. El trabajo de campo que sirvió como base para este artículo fue realizado entre enero y agosto de 2000. La primera versión de este artículo fue escrita en octubre de ese año. Las declaraciones de los dirigentes sindicales, sus lógicas de intereses y de acción deben ser interpretadas en el marco de aquella coyuntura temporal, donde las relaciones entre Argentina y Brasil estaban signadas, entre otros aspectos, por la devaluación de la moneda brasileña de 1999. La crisis social y financiera argentina que estalló a fines de 2001 puede haber cambiado las lógicas y estrategias de acción colectiva de los sindicatos mencionados en este trabajo.

² La CCSCS se constituyó con las principales centrales brasileñas (CUT, CGT y FS) y argentinas (CGT), la CUT de Paraguay y el PIT/CNT de Uruguay.

tica. “En estas circunstancias, no existían mecanismos de coordinación formal o informal entre las organizaciones sindicales de la subregión” (Castillo y otros, 1996:40).

Desde sus orígenes, la postura de la CCSCS con respecto a la integración regional estuvo signada por la ignorancia o la franca oposición, por considerarla contraria a los intereses de los trabajadores y propia de los grandes grupos económicos.³ No obstante, la aparición del MERCOSUR en 1991 modificó el rumbo de estas posiciones, aunque se mantuvo el tono crítico. Pese a caracterizar al MERCOSUR como un acuerdo teñido por las políticas neoliberales y diseñado a medida de las grandes empresas transnacionales y sus filiales locales, los integrantes de la CCSCS comenzaron a manifestar la intención de “disputar el modelo de integración” (Veiga, 1999) desde el interior de la estructura institucional del MERCOSUR. La necesidad de reforzar los vínculos entre las centrales de la región frente a este nuevo actor institucional y de introducir la dimensión social y laboral en la estructura orgánica del MERCOSUR derivó en la puesta en marcha de una estrategia que apuntaba a una mayor consolidación de la CCSCS.

El primer paso de esta iniciativa fue un documento enviado por la CCSCS a los ministros de Trabajo de los países del MERCOSUR en diciembre de 1991, donde se solicitaba la participación de las organizaciones sindicales nacionales en los distintos grupos consultivos creados en el Tratado de Asunción y la conformación de un nuevo subgrupo de trabajo (SGT 11) ligado a la problemática sociolaboral (Castillo y otros, 1996). Hasta ese momento los espacios institucionales asignados para el sector sindical y la temática laboral dentro de la estructura del MERCOSUR eran inexistentes. El docu-

³ Para entonces, el principal modelo de integración regional que los trabajadores tenían como referencia era el expresado en el acuerdo bilateral argentino-brasileño firmado por Alfonsín-Sarney en 1986.

mento de la CCSCS encontró una respuesta positiva que se materializó en la efectiva creación del SGT 11 hacia fines de 1991, dando lugar a la institucionalización de la participación de las centrales sindicales en el funcionamiento del MERCOSUR (Veiga y Vigevani, 1996).

Una de las primeras repercusiones de la conformación de un espacio institucional para el sector sindical fue el cambio de percepción y de posición con relación a la estrategia de acción sindical en el plano nacional y regional: “Por un lado, se continuaba con la búsqueda de nuevas formas de coordinación sindical; por otro, la necesidad de acompañar el proceso de negociación llevaba, de forma creciente, a la percepción de que la posibilidad de influenciar a favor de la manutención o ampliación de conquistas dependía cada vez más de la articulación de las centrales con sus gobiernos nacionales” (Veiga y Vigevani, 1996:242).

Conformado por ocho comisiones y representantes del sector estatal, empresarial y laboral, el SGT 11 comenzó su tarea en marzo de 1992. Este subgrupo fue el espacio de elaboración de la apuesta más importante de la CCSCS en la integración regional: la Carta Social o Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR. Basada en una serie de convenios y recomendaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), la Carta fue entregada a los presidentes de los cuatro países en enero de 1994. En términos generales, el documento apuntaba a garantizar la igualdad de derechos y condiciones de trabajo para todos los ciudadanos del MERCOSUR, dando cuenta de un claro propósito de “igualación para arriba” de las asimetrías sociales y laborales existentes en la región. Tanto los empresarios como el sector gubernamental rechazaron desde un primer momento las propuestas de la Carta Social, que fue acusada de maximalista y no ajustada a la realidad.⁴ Además, muchos empresarios se opusieron por considerar que la aplicación de las propues-

⁴ Uno de los empresarios entrevistados por Klein señalaba, en re-

tas presentes en el documento implicaba el aumento de los costos laborales. Las bases sindicales tampoco expresaron interés por esta propuesta, principalmente a causa de la escasa difusión por parte de los dirigentes en cada central y gremio nacional (Klein, 2000).

Si bien la Carta Social constituyó un intento de dar continuidad a la articulación regional del movimiento sindical, la generalidad de las reivindicaciones propuestas y de las metas comunes a ser alcanzadas terminó por dificultar la acción sindical regional. La propuesta no encontró respuesta dentro del SGT11, y nunca fue discutida por los representantes gubernamentales y los del sector privado. Al mismo tiempo, el documento puso en evidencia la dificultad de las distintas centrales nacionales para diseñar metas comunes de aplicación concreta (Veiga y Vigevani, 1996:244).

En 1994 los presidentes de los estados miembros firmaron el “Protocolo de Ouro Preto”. Este documento otorgó personería jurídica al MERCOSUR, cerró la etapa de adecuación aduanera inaugurada en 1991 con el Tratado de Asunción y consolidó los dos principales espacios de participación del sector sindical dentro de la nueva estructura institucional surgida en esa oportunidad. Por un lado, el SGT 11, que funcionaba en forma efectiva desde 1992 con la participación de los ministros de Trabajo, las organizaciones empresariales y sindicales, fue transformado en el SGT 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Por otro lado, el protocolo creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que cuenta con la participación de las centrales sindicales y las confederaciones empresariales. También participan en él otros sectores, como las asociaciones de defensa de los consumidores y otras organizaciones sociales. A diferencia de los subgrupos de trabajo (SGT) que integran el Grupo de Mercado Común

lación a la Carta Social, que “sólo faltaba agregar el derecho a la felicidad” (Klein, 2000:171).

(GMC),⁵ el FCES no cuenta con participación gubernamental y puede producir sus recomendaciones en forma independiente y sin previas autorizaciones (Castillo y otros, 1996), así como responder a consultas provenientes del GMC.⁶ El FCES es el espacio institucional que posibilita la participación de la mayor cantidad y variedad de actores sociales. No obstante, la participación de sectores ajenos al empresarial o sindical depende de las posibilidades otorgadas por el reglamento que redacta cada sección nacional del FCES.

Las delegaciones están compuestas por nueve miembros, y debe haber paridad entre representantes empresariales y sindicales, quienes suelen conformar casi la totalidad de cada delegación. Este es el caso de la delegación argentina, donde existen ocho representantes de estos sectores, quedando el lugar restante para una asociación de consumidores. En verdad, la historia del funcionamiento del FCES es demasiado corta y reciente como para poder evaluar su funcionamiento de manera cabal.⁷

El SGT 10 y el FCES son los principales espacios de participación del sector sindical dentro de la estructura del MERCOSUR. Las organizaciones sindicales nacionales y regionales también participan sectorialmente en otros subgrupos de actividades específicas, como el SGT 5 de Transporte e In-

⁵ “El Grupo de Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus resoluciones, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte” (OIT, 1999:25).

⁶ Según manifiesta un representante en el FCES del sector sindical argentino (la CGT), las consultas del GMC al Foro son muy pocas y giran sobre temas de escasa importancia.

⁷ Sin embargo, Ermida Uriarte (1999) señala que “hasta ahora ha predominado una lógica nacional: el FCES ha sido, en los hechos, más una conjunción de Secciones Nacionales que un órgano inter o supranacional”.

fraestructura, el SGT 6 de Medio Ambiente y el SGT 7 de Industria, entre otros. No obstante, en todos los casos la participación sindical es de carácter consultivo, quedando en los poderes ejecutivos (como el Grupo de Mercado Común –GMC–), la capacidad y la instancia de decisión.

Hasta el año 2002 el último paso en el proceso de institucionalización del sector sindical dentro del MERCOSUR tuvo lugar en diciembre de 1998, con la firma de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por parte de los presidentes de los estados miembros. La declaración se basa en los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo ya ratificados por los estados que integran el MERCOSUR: no discriminación, promoción de la igualdad, derechos y obligaciones de los trabajadores migrantes y fronterizos y de los estados con respecto a ellos, eliminación del trabajo forzoso, edades mínimas para el ingreso al mercado de trabajo, libertad de asociación y sindical, derecho a huelga, fomento del empleo y formación de los trabajadores y derecho a la seguridad social, etcétera. Esta declaración también impulsó la creación de una Comisión Sociolaboral del MERCOSUR que funciona como órgano tripartito auxiliar del GMC, con los objetivos de fomentar la aplicación de la declaración sociolaboral (Chalout, 1999).

La Comisión Sociolaboral tuvo una primera reunión en Asunción, Paraguay, en mayo de 1999, y contó con la participación de los sectores gubernamentales, empresariales y sindicales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se dedicaron a delinear las normas de funcionamiento de la comisión. A su vez, la primera reunión de esta comisión coincidió con una importante acción sindical en el plano regional realizada para la conmemoración del “Día del Trabajo”, en mayo de 1999, en la ciudad uruguaya de Rivera, ubicada en la frontera con Brasil. Bajo la consigna “Unificando la lucha. Contra el Neoliberalismo; Por Empleo, Salario y Derechos Sociales; en Defensa de los Derechos Humanos; por el No Pago de la Deuda Externa; por una Dimensión Social en el MERCOSUR”, se

reunieron los integrantes de la CCSCS y de varias centrales sindicales de la región.⁸

Organizaciones sindicales sectoriales en el marco regional

Un proceso de integración regional como el MERCOSUR sin duda tiene impactos económicos de diverso sentido, que imprimen una temporalidad particular a la estrategia de acción de diversos actores. Estos, apunta Jelin, “se ven compelidos a interpretar su posición y su acción en el nuevo marco regional. Quien no lo haga, quedará rezagado y perderá el tren de la historia” (Jelin, 1999:41). Tradicionalmente vinculados al Estado y al ámbito nacional, los movimientos sindicales han ido, progresivamente, incorporando el nivel regional a su estrategia de acción colectiva. En algunos casos, esto ha tomado la forma de nuevas agrupaciones sindicales sectoriales de carácter regional, que nuclean a trabajadores de ramas de la producción y los servicios específicos. En otros casos, existen otras formas de alianzas y lógicas de acción colectiva de carácter regional.

En un reciente trabajo sobre las respuestas a la integración por parte de sindicatos argentinos de la industria automotriz, del sector textil y del vestido, Palomino (2000) muestra cómo reaccionaron los sindicatos de estos sectores frente a los diferentes modelos de apertura comercial –“regulada” y “desre-

⁸ Central Única de los Trabajadores-Rio Grande do Sul (CUT-RS), Fuerza Sindical (FS) y Central Autónoma de Trabajadores (CAT) de Brasil; Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Paraguay; Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Chile; Plenario Intersindical de Trabajadores-Convencción Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay; Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

gulada”– hacia la región en los que se encontraron involucrados. La existencia de un doble estándar comercial dentro del MERCOSUR –donde el sector de la industria automotriz y de autopartes funciona con acuerdos ad-hoc que implican una clara regulación de los intercambios, mientras que otros sectores como la industria textil y del vestido se rigen por normas arancelarias que suponen una regulación más débil– produjo impactos diferenciados entre los sindicatos argentinos ligados a estas ramas de la producción.

En efecto, los sindicatos de la industria automotriz lograron reforzarse y asegurar su supervivencia en razón de la mayor cantidad de empleos generada por la apertura “regulada” al nuevo mercado regional. El costo para los sindicatos fue subordinar sus estrategias y negociaciones a las reglas pautadas por las empresas y los gobiernos. Esto implicó, entre otras medidas, la aceptación de la negociación colectiva descentralizada por empresa. El ejemplo paradigmático del impacto de la integración sobre las relaciones laborales fue la firma, en 1999, de un acuerdo sindical con la empresa Volkswagen de Argentina y Brasil, donde intervinieron los sindicatos de metalúrgicos de Brasil y mecánicos de Argentina. Este acuerdo estableció un marco de circulación de información entre los sindicatos y las patronales en ambos países y fijó pautas de formación y capacitación comunes que garantizan la movilidad de los trabajadores entre Argentina y Brasil. Si bien el Sindicato de Mecánicos de la Industria Automotriz (SMATA) debió resignar su capacidad de movilización, la apertura al mercado regional durante la década de los años noventa le permitió aumentar considerablemente el número de sus afiliados, el control sindical y sus recursos económicos (Palomino, 2000).

Los sindicatos del sector textil y del vestido, por otra parte, encontraron que la apertura “desregulada” del comercio regional implicó un aumento del desempleo en el sector, lo que a su vez derivó en una solicitud de medidas proteccionistas al Estado argentino. Los sindicatos y empresarios del sec-

tor convergieron en una estrategia defensiva que apuntaba a la sanción de un “código de conducta” para los intercambios comerciales en la región, a fin de limitar la importación y aumentar los controles sobre el *dumping* y el contrabando (Palomino, 2000:35).

Palomino también subraya la ausencia de estrategias de los sindicatos para enfrentar los efectos de la integración económica en estos sectores de la producción, así como los escasos espacios que la estructura institucional del MERCOSUR ofrece a la expresión de las demandas sindicales. De hecho, el accionar de los sindicatos responde a la misma lógica del proceso de integración regional: primacía de los aspectos comerciales y económicos y desinterés por una mayor profundización de la estructura institucional del MERCOSUR. En un contexto signado por la desregulación de los mercados de trabajo de la década de los noventa y el constante aumento del desempleo, los sindicatos se pliegan al “oportunismo empresarial” y a la visión de corto plazo que prima entre los principales actores de la integración regional. Así, los gobiernos, las grandes firmas empresariales y los sindicatos coinciden en una “visión suma cero” que, a expensas de sus pares en otros países del MERCOSUR, apunta a capitalizar los beneficios que ofrecen las asimetrías en los intercambios comerciales en la región (Palomino, 2000:36).

El contraste entre los dos sectores analizados por Palomino está anclado en las condiciones en que se desarrollaron las negociaciones por rama de actividad. En otros sectores económicos, las organizaciones sindicales fueron elaborando articulaciones sindicales regionales, con objetivos y destinos diversos. Dentro del creciente número de articulaciones sindicales por sectores que están surgiendo a nivel regional,⁹ elegimos

⁹ Por ejemplo: Coordinadora de Trabajadores de Industrias Lácteas del Cono Sur (COTICLOS), Foro Permanente de Trabajadores de la Educación y la Cultura del MERCOSUR; Comisión Sindical de Trabajadores de las Industrias Electro-metalmeccánicas y Minas

estudiar en profundidad la Confederación de Camioneros del MERCOSUR (CCM) y la Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur (CTJCS). Esta elección se justifica principalmente por las diferentes posiciones que manifiestan sus dirigentes frente al proceso de integración regional. En un caso, el de los judiciales, se trata de un sector laboral que, por su propia naturaleza (el empleo en el Poder Judicial), está profundamente ligado a la lógica del Estado-nación. Sin embargo, este sector promueve de manera muy activa los vínculos sindicales en el plano regional. El otro caso, los camioneros, corresponde a un sector que por sus actividades debe atravesar fronteras nacionales, hablar otro idioma e interactuar con personas de otros países. Sin embargo, son quienes proponen reforzar en diversos sentidos los límites nacionales, apelando a medidas defensivas y proteccionistas.¹⁰

La Confederación de Camioneros del MERCOSUR (CCM)

El primer antecedente de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR remite a una reunión que se realizó en Buenos Aires (Argentina) el 14 de abril de 1997, a partir de una propuesta de los dirigentes camioneros argentinos a sus pares de Brasil. En esa oportunidad ambos sindicatos se reu-

del MERCOSUR; Federación de Entidades Sindicales de Trabajadores de la Industria del Papel, Cartón, Celulosa, Aglomerado y Artefactos de Papel del MERCOSUR; Comisión Sindical de Trabajadores de la Construcción y la Madera del MERCOSUR; Coordinadora Sindical de los Trabajadores de la Industria de la Carne y sus derivados del MERCOSUR; Coordinadora de Empleados Bancarios y de Seguros del MERCOSUR (Moavro, 1998).

¹⁰ Como ya fue adelantado, en lo que sigue describiremos estos posicionamientos desde la perspectiva de los dirigentes argentinos que participan en estas nuevas organizaciones sindicales regionales.

nieron con los sindicatos de camioneros de Chile, Paraguay y Uruguay para dejar constituida una “mesa de unidad”, cuyo objetivo central era la conformación de una Confederación Trabajadores Camioneros de América del Sur. A su vez, los delegados de cada una de las organizaciones nacionales redactaron una lista con los diez objetivos de la futura confederación. La mayoría de los objetivos apuntaba a cuestiones específicas de la tarea gremial y sindical y a aspectos ligados al trabajo cotidiano de los camioneros: defensa de la negociación colectiva, protección legal y sanitaria del camionero fuera de su país, defensa del trabajador con vehículo propio y del empleo estable, y reivindicación del cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo. Otros objetivos ampliaban las reivindicaciones y prácticas propias de la tarea sindical nacional al plano regional: convenios marco de carácter regional, asistencia médica, social y jurídica del camionero en toda la región y adopción de medidas de lucha comunes. Por último, y en menor medida, dos de los objetivos expresaban un llamado al ejercicio de la solidaridad sindical de los camioneros de América del Sur frente a los problemas ocasionados por el “fenómeno de la regionalización y globalización de la economía”.

Dos meses después, el 27 de junio de 1997, los dirigentes sindicales camioneros volvieron a reunirse en la ciudad de San Pablo (Brasil), en lo que se denominó el “Encuentro de los dirigentes sindicales de los Trabajadores del Transporte de Cargas del MERCOSUR”. A diferencia de la reunión anterior, las conclusiones de ese encuentro evidenciaron una identificación más clara y profunda de los “problemas comunes” que afectaban a los trabajadores camioneros. Los dirigentes incorporaban al MERCOSUR como categoría identificatoria de un colectivo –“camioneros del MERCOSUR”– y al mismo tiempo lo vinculaban con las políticas neoliberales y la globalización. Los trabajadores también enfatizaron la necesidad de integrar las luchas y manifestar la solidaridad en forma activa. Asimismo, en la declaración de clausura del encuentro se modifica-

ba la anterior designación de la Confederación y se proponía la de Confederación de Trabajadores del Transporte de Cargas por Carretera del MERCOSUR.

Los reclamos presentes en la Declaración Conjunta de Clausura revelan una clara reivindicación de la práctica sindical, donde se afirma que “son los sindicatos las organizaciones sociales más organizadas y que reúnen las mejores condiciones para enfrentar la ofensiva patronal contra los derechos de los trabajadores”. El texto se cierra con una proclama sectorial que, al mismo tiempo, define un marco de identificación de los trabajadores: “Unámonos en acciones conjuntas. Sabemos que para un motorista no hay nada mejor que otro motorista. Viva la solidaridad de los trabajadores camioneros del MERCOSUR”. Finalmente, el acta de constitución de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR¹¹ fue firmada el 23 de agosto de 1997, en Santiago de Chile. El Consejo Directivo quedó conformado por dos dirigentes argentinos, tres de Brasil, dos de Chile, uno de Paraguay y uno de Uruguay.

Los dirigentes argentinos que encabezaron estas reuniones y que, según sus palabras, impulsaron la creación de la Confederación, argumentaban que el principal motivo por el que se hace necesaria una participación activa en esta organización es la lucha contra los efectos de las “asimetrías” que existen entre las realidades laborales, empresariales y sindi-

¹¹ Miembros de la Confederación: Federación Nacional de Trabajadores Camioneros de Argentina; Sindicato de Trabajadores de Carreteras y Cargas Secas de San Pablo; Sindicato de Trabajadores de Carreteras de Uruguayana; Sindicato de Trabajadores de Carreteras y Cargas de Foz de Iguazú; Confederación de Trabajadores de Transportes de Carga y Ramas Afines (SUTRA) de Uruguay; Unión de Sindicatos de Trabajadores del Transporte de Paraguay y la Federación Nacional de Sindicatos de Choferes de Camiones de Chile (Moavro, 1998:45).

cales del sector del transporte en cada país.¹² Estas “asimetrías” se manifiestan particularmente en las diferencias de salarios, de los costos de los camiones y del cumplimiento efectivo de los convenios colectivos de trabajo por parte de las empresas de transporte.¹³

Por varias razones, los verdaderos interlocutores de los dirigentes argentinos son los camioneros brasileños. En primer lugar, la flota de camiones de Brasil es varias veces más grande que la de Argentina y el mayor flujo de transacciones comerciales del MERCOSUR se realiza entre Argentina y Brasil. En segundo lugar, los camioneros brasileños son los únicos que poseen una organización sindical similar a la de Argentina; sin embargo, según manifiestan los dirigentes argentinos, los convenios colectivos en Brasil no se cumplen en su totalidad y los salarios de los camioneros (al menos hasta la devaluación argentina de 2002) representan menos de la mitad de los argentinos. A su vez, el valor de los camiones y los repuestos en Brasil era un 30 % menor al de la Argentina. Todos estos elementos –gran cantidad de carga para transportar, bajos costos laborales y productivos, e importante flota de camiones– hacen que los dirigentes argentinos encuentren en los camioneros brasileños tanto a sus principales aliados como a sus potenciales enemigos.

La lucha contra la “competencia desleal” fue desde un primer momento la bandera de las movilizaciones de los camio-

¹² En su análisis de las respuestas de los sindicatos argentinos al impacto del MERCOSUR sobre el sector automotriz y textil, Palomino señala que “hasta el momento, la estrategia de las firmas parece orientada por captar las oportunidades que brinda la asimetría de los diferentes marcos regulatorios de los países dentro del mercado regional, lo cual les posibilita capitalizar las ventajas de cada uno” (Palomino, 2000:36)

¹³ En este sentido, los trabajadores camioneros de Paraguay son quienes se encuentran en la situación de mayor desprotección sindical y explotación laboral.

neros argentinos, tanto en sus reclamos al Estado argentino como en sus participaciones en la Confederación de Camioneros del MERCOSUR.¹⁴ En diciembre de 1996, los camioneros argentinos realizaron un paro de actividades durante tres días en tres ciudades fronterizas de importancia clave para la circulación de mercaderías en el MERCOSUR: Paso de los Libres (Corrientes), Puerto Unzué (Misiones) y Las Cuevas (Mendoza). Sus peticiones, además del reclamo por mejoras salariales, apuntaban a equiparar las condiciones laborales entre los camioneros de los países del MERCOSUR.

Al año siguiente, en febrero de 1997, los camioneros argentinos volvieron a protagonizar un nuevo “camionazo” que, dadas las características de los reclamos, contó con el apoyo patronal. La protesta consistió en una marcha de más de 2.000 camiones que partió de la ciudad de Mendoza y llegó a Luján (Provincia de Buenos Aires) a los tres días. Si bien los motivos de la “caravana de protesta” eran variados, todos respondían a una misma situación, que Moyano expresó en estos términos: “día a día vemos cómo empresas extranjeras invaden nuestras rutas, transportando nuestras riquezas y esto nos hace sentir impotentes por la falta de una política nacional de cargas” (declaraciones a Clarín, 23 de febrero de 1997); “el gobierno está destruyendo la industria del transporte ante la falta de una política clara. Los transportistas del resto del MERCOSUR trabajan libremente en la Argentina, mientras que los camioneros argentinos no pueden hacerlo en los otros países” (declaraciones a Clarín, 29 de febrero de 1997).

¹⁴ Desde su fundación, la Confederación de Camioneros del MERCOSUR es dirigida por el secretario general de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros de Argentina, Hugo Moyano. Esta Federación es un sector muy importante dentro de una de las dos centrales nacionales que agrupan a los trabajadores argentinos: la Confederación General del Trabajo (CGT). Hasta el momento (2002), no existe información sobre nuevas actividades de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR o sobre cambios de sus dirigentes.

Los camiones habían formado una fila de más de 70 kilómetros de extensión y la mayoría de ellos exhibía la bandera verde y blanca que identifica a los camioneros, la foto del periodista José Luis Cabezas, asesinado unos días antes, y la bandera argentina. Esto último era más que un simple símbolo. La bandera argentina en aquella marcha constituía un claro repudio al “trabajo extranjero”, a las “changas” y “los cabotajes” realizados por camioneros de países limítrofes. Según expresaban en esa oportunidad algunos dirigentes, no sólo existe una importante diferencia de salarios, de impuestos y requisitos sanitarios y laborales entre los argentinos y el resto de los camioneros, sino que los camiones “extranjeros” realizan trabajos en el interior de la Argentina sin estar autorizados, llevándose con esto una “diferencia” y “quitando el trabajo a los argentinos”. En ese sentido, y mientras manejaba el camión que presidía la caravana y repartía agua, alimentos, yerba y pañales para los hijos de los camioneros, Hugo Moyano expresó: “En 1989 teníamos alrededor de 3.000 trabajadores, pero con la apertura del MERCOSUR tendríamos que tener 12.000 y apenas tenemos 900” (declaraciones a *Página/12*, 25 de febrero de 1997).

Las acciones de protesta y las declaraciones de los camioneros argentinos parecían reclamar un lugar en la discusión de los modos en que el Estado argentino se involucraba en la integración regional. Al mismo tiempo, esta estrategia ponía en cuestión los términos en los que oficialmente se caracterizaba a la integración regional, esto es, como un espacio que ofrece nuevas oportunidades, principalmente económicas, a los actores sociales que allí intervienen; por el contrario, los camioneros argentinos definían a la región como un espacio signados por pérdidas materiales y simbólicas ligadas a las políticas de integración económica.

Dos meses después de la marcha desde Mendoza a Luján, los camioneros argentinos volvieron a movilizarse realizando un “bloqueo” de algunos de los pasos de frontera que vinculan a la Argentina con Brasil, Chile y Paraguay. Bajo duras críti-

cas de la Secretaría de Transporte de la Nación de Argentina y de las entidades empresarias de transporte de carga, los camioneros argentinos permanecieron durante cuatro días en San Sebastián (Tierra del Fuego), Paso de los Libres (Corrientes) y Puerto Iguazú (Misiones). En este último lugar, también sumaron a sus reclamos una protesta contra la “burocracia brasileña que demora hasta una semana la salida de camiones con productos argentinos para Brasil” (Clarín, 28 de abril de 1997). El centro de la protesta fue la ciudad fronteriza de Paso de los Libres.

Las medidas realizadas por los camioneros argentinos, si bien en casi todos los casos apuntaban a luchar contra “las empresas extranjeras de transporte”, contaron en general con el apoyo de los trabajadores camioneros de Brasil, Paraguay y Uruguay. Este se traducía en expresiones de solidaridad y, en algunos casos, en medidas similares llevadas a cabo del otro lado de la frontera, aunque con objetivos diferentes (como la solicitud de reducción del costo de los peajes en el caso de los camioneros brasileños). A través de este tipo de medidas los camioneros argentinos lograron que sus reclamos comiencen a ser escuchados por el gobierno nacional y que algunas de sus propuestas fueran incluidas en el Acuerdo General del Transporte.¹⁵

¹⁵ Este acuerdo fue firmado en 1997 entre la Secretaría de Transporte, los sindicatos y los empresarios del sector. Se incluyeron cláusulas donde los representantes gubernamentales se comprometían a la construcción de paradores con infraestructura sanitaria para los camioneros en las ciudades fronterizas, así como la designación de controladores sindicales, nombrados por el gobierno y propuestos por los sindicatos, quienes estarían encargados de verificar en las rutas el transporte nacional e internacional.

El SGT 5 y la participación sindical argentina

La participación de los dirigentes camioneros argentinos dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se centra, además del SGT 10 y el FCES, donde lo hacen por intermedio de los representantes de la CGT, en el Subgrupo de Trabajo 5 (SGT 5) “Transporte e infraestructura”. Este SGT funciona en reuniones coordinadas por el jefe de delegación del país que tiene a cargo durante ese semestre la presidencia pro-témpore del subgrupo. Los jefes de las delegaciones pertenecen al sector oficial de cada país, en general a las secretarías de transporte. También participan en carácter de delegados funcionarios de diversos ministerios y secretarías, así como oficiales de Prefectura y Gendarmería.

El sector privado (empresarios y trabajadores) “tiene voz en el ámbito de las reuniones del SGT 5 a través de sus correspondientes representaciones regionales” (Actas SGT 5). El sector de trabajadores, por su parte, no posee representación regional en el SGT 5. Los diferentes sindicatos de trabajadores del transporte participan dentro de cada una de las delegaciones nacionales en calidad de observadores, y en ningún momento han apelado a la Confederación de Camioneros del MERCOSUR para hacer conocer sus reclamos y propuestas en el marco institucional del MERCOSUR. Asimismo, son muy pocos los dirigentes que manifiestan conocer las estructuras institucionales en las que podrían operar en el plano regional en tanto representantes de la Confederación.

En la delegación argentina, tanto los funcionarios oficiales como los empresarios y los trabajadores reconocen que el principal instrumento normativo del transporte en la región es el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), firmado en diciembre de 1990 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. No obstante, las diferencias surgen en el momento de determinar qué puntos de este acuerdo privilegiar.

La posición de la dirigencia sindical argentina con respec-

to al ATIT está reflejada en un documento titulado “Transporte y Competencia Desleal en el Proceso de Integración” redactado por la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros de Argentina. Allí se denuncia la existencia de prácticas desleales que violan los acuerdos internacionales, y se propone:

Que las empresas del transporte automotor de cargas del MERCOSUR, Chile y Bolivia realicen sus servicios de tráfico bilateral en vehículos nacionales hasta tanto la situación general del transporte vuelva a la normalidad. Esta modalidad significa que la carga deberá ser transportada hasta la frontera de ingreso al país de destino por vehículo del país de origen, para ser llevada desde ese punto a destino por vehículos nacionales. La misma operatoria podrá ser ejercida por empresas de naciones vecinas. Prácticas de un mismo tenor, como las realizadas entre México, Estados Unidos y Canadá en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte son un antecedente válido al respecto.

Para canalizar estas propuestas en el SGT 5, los dirigentes sindicales argentinos apelan a los representantes oficiales de la delegación argentina –en este caso a los funcionarios del sector internacional de la Secretaría de Transporte que participan del subgrupo–. Uno de estos funcionarios señalaba que las propuestas de los camioneros argentinos no tienen acceso al SGT 5 no sólo porque expresan la opinión de una representación nacional y no regional de los sindicatos del transporte, sino también porque, en este caso, pretenden “volver a la época de cuando éramos chicos, a los cupos, a todo eso, pretenden volver para atrás, y el MERCOSUR va adelante, no puede parar” (entrevista a Manuel Nelson, representante de la Secretaría de Transporte argentina ante el SGT 5 MERCOSUR, 12 de agosto de 2000). Su opinión se contraponen a la de un dirigente camionero argentino que asiste a las reuniones del SGT 5:

Mirá, nosotros somos muy nacionalistas en ese sentido, si no nos hubiésemos visto perjudicados no estaríamos pensando estas medidas [...] Y no lo vamos a hacer solos. Más allá de lo que puedan pensar algunos gobernantes, de los que crean que porque un trabajador brasileño está en una situación entre comillas más favorable... no, no... ellos reconocen que lo que está pasando no debería suceder, que ellos están en muy malas condiciones también, los camioneros brasileños, chilenos, paraguayos, los uruguayos [...] Vamos a hacer una medida en conjunto los países del MERCOSUR, los sindicatos del MERCOSUR, de no permitir, cada sindicato, de cada país, de no permitir el ingreso de un camión extranjero. La idea es que cada uno circule en su territorio (entrevista a Jorge González, dirigente del Sector Internacional de la Federación Nacional de Camioneros de Argentina, 22 de abril de 2000).

La estrategia de los dirigentes apunta a presionar al Estado argentino y específicamente a los organismos que intervienen en la estructura institucional del MERCOSUR para modificar, principalmente, la situación en la que se encuentra el sector del transporte internacional y local a causa de la competencia de Brasil. Sin duda, la protesta por “la competencia desleal” de los “camiones extranjeros” y sus repercusiones sobre el volumen de carga y la calidad del trabajo de los camioneros argentinos genera manifestaciones nacionalistas de carácter “estratégico”, que reivindican el ordenamiento geográfico y simbólico del Estado argentino para revertir su situación económica y laboral. Pero los problemas que afronta el sector y la manera como encuadran sus demandas puede también tener efectos en el plano simbólico, encuadrado en un discurso de “soberanía nacional”:

Nos está pasando lo que le pasó con la Marina, perdimos la Marina nuestra con el tema de la bandera de libre elección de conveniencia, y eso se perdió, porque no hay trabajadores argentinos. Y acá nos va a pasar lo mismo, vamos a perder la

soberanía en las rutas. Porque dentro de dos años, si no se hace algo, por las rutas argentinas van a correr camiones brasileños, chilenos, paraguayos, con trabajadores en negro, con sueldos magros, en malas condiciones” (entrevista a Jorge González, dirigente Sector Internacionales de la Federación de Trabajadores Camioneros de Argentina, 22 de abril de 2000).

Sindicatos y camiones en la frontera argentino-brasileña¹⁶

“Che, si ves algún camión argentino avisáme... tenés que buscarlos con lupa.” Este tipo de expresiones irónicas son muy comunes entre los camioneros, los dirigentes sindicales y los pequeños empresarios del sector del transporte de la ciudad argentina de Paso de los Libres, ubicada frente a Uruguayana, su par brasileña del otro lado del Río Uruguay. En efecto, el impacto que está generando la presencia de camiones provenientes de Brasil y de Chile es evidente en Paso de los Libres. Tanto camioneros, dueños de restaurantes y de pensiones, como sindicalistas, estibadores de cargas, pequeños empresarios del transporte y representantes de la Cámara de Comercio Exterior, argumentan que el transporte argentino en Paso de los Libres “está muriendo” por causa de la “competencia desleal del transporte extranjero” y por el hecho de que la mayor parte de las grandes empresas de transporte se “está pasando para el otro lado”, es decir, para Uruguayana.

De acuerdo a lo que expresaban los trabajadores, el origen de la crisis del transporte argentino en Paso de los Libres tiene dos fechas claras. En primer lugar, el incremento de los

¹⁶ El trabajo de campo en la frontera argentino-brasileña fue realizado en junio de 2000, cuando los efectos de la devaluación de la moneda brasileña eran muy fuertes en la región.

vínculos comerciales entre Argentina y Brasil a partir del MERCOSUR y, en segundo lugar, la devaluación de la moneda brasileña en 1999. En ambos momentos el Estado argentino y sus representantes en los diversos espacios institucionales del MERCOSUR no habrían hecho lo suficiente para regular el impacto de las diferencias cambiarias, de legislación laboral y de cargas impositivas entre Argentina y Brasil con relación al transporte.

Los camioneros de Paso de los Libres experimentaban a diario las consecuencias de los bajos costos laborales de los choferes de Brasil, lo que se traducía en una creciente disminución del volumen de carga y de la calidad de las condiciones de trabajo. La representación sindical de los camioneros se nuclea en la “Delegación Paso de los Libres” del Sindicato de Choferes de Camiones, Obreros y Empleados del Transporte de Argentina. Los reclamos contra la “competencia desleal” de Brasil son un elemento constante dentro de las actividades de este sindicato. Muchos de los conflictos cotidianos en los que el sindicato tiene intervención están vinculados a que los empresarios del transporte de Paso de los Libres despiden a choferes argentinos para contratar a sus pares brasileños de Uruguayana. En la sede del sindicato, en junio de 2000, se distribuían a los afiliados folletos con consignas como estas:

Transportistas: Defendamos nuestra actividad. Para que trabajemos todos los argentinos. Para terminar con la competencia desleal. Para una equitativa distribución laboral. Para que el camionero sea respetado. Para un mejoramiento monetario. Para que las empresas extranjeras no se lleven nuestras cargas, violando tratados y acuerdos internacionales. Por ello decimos ¡Basta! Cada cual en su país, de frontera a frontera, como era antes, así creceremos sin que nos avasallen como hasta ahora. Paremos, paremos con la injusticia.

Si bien existen vínculos entre este sindicato y el Sindimercosul¹⁷ (el sindicato de “motoristas” de Uruguayana) estos se limitan en general al intercambio de informaciones sobre empresas que tienen sus filiales en ambos lados de la frontera o a medidas de solidaridad sindical frente a las demandas de uno u otro sindicato. De hecho, no se han desarrollado medidas conjuntas de los sindicatos de ambos lados de la frontera. De hecho, y en esto coinciden, los dirigentes camioneros de Paso de los Libres y los de Uruguayana reconocen que el fortalecimiento de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR no constituye un interés central para sus respectivas conducciones nacionales.¹⁸ También existe la percepción por parte de estos dirigentes de que sus centrales sindicales no tienen un conocimiento pleno de lo que sucede con el transporte en la frontera. Si bien ambos dirigentes camioneros reconocen la necesidad del fortalecimiento de la Confederación, también argumentan que esto es algo difícil dado que los problemas, los intereses y las prioridades de cada sindicato nacional son diferentes. Mientras que el Sindimercosul apunta, como objetivo de largo plazo, a lograr una equiparación en los convenios colectivos de trabajo a nivel regional, donde el convenio argentino sería una referencia a fin de equiparar “para arriba”, el sindicato argentino tiene como prioridad frenar la “competencia desleal” a partir de un mayor con-

¹⁷ El presidente del *Sindimercosul* forma parte del Consejo Directivo de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR, como “Secretario de Legislación Laboral, Previsional y de Higiene y Seguridad en el Trabajo”.

¹⁸ Ambos dirigentes consideran que una de las razones por las que la Confederación está “olvidada” es el nombramiento de Hugo Moyano como vicepresidente de la ITF (Federación Internacional del Transporte). Esto habría llevado, según sus palabras, a que se esté “perdiendo mucho tiempo” en la atención de otros problemas e ignorando la acción regional conjunta de los camioneros.

trol estatal en la frontera y la implementación de un régimen de transporte donde cada país circule por “su territorio”.

Por otra parte, cabe señalar la fragilidad de una supuesta identificación de clase en el plano regional de los camioneros. Muchos dirigentes argentinos expresan que existen grandes diferencias entre un “camionero” y un “motorista”, y que se manifiestan, por ejemplo, en la relación que unos y otros mantienen con el camión, con los patrones, en la forma de conducir y tratar a sus compañeros. El crecimiento de los intercambios comerciales entre los países del MERCOSUR habría incrementado la presencia en las rutas argentinas de camiones de otros países conducidos por personas que no responden a las características que debería tener un “verdadero” camionero: experiencia, solidaridad en las rutas, cuidado del camión “como si fuera propio”, respeto por las normas viales y de seguridad, etcétera.

Estas imágenes construidas por los camioneros argentinos se conjugan muchas veces con apreciaciones que definen a los camiones de los países limítrofes como “peligros” que no sólo “amenazan” la estabilidad y calidad laboral de los camioneros argentinos, sino también la “seguridad” y la “soberanía” en las rutas.¹⁹

En suma, la propuesta originaria de los camioneros de articular una alianza regional basada en una identificación de clase, plasmada en la proclama “para un motorista no hay nada mejor que otro motorista. Viva la solidaridad de los trabajadores camioneros del MERCOSUR”, se torna conflictiva frente a la realidad económica del sector del transporte de

¹⁹ Carr ha encontrado una situación similar al analizar los vínculos transnacionales entre sindicatos en el marco del NAFTA, donde los camioneros de los Estados Unidos y Canadá suelen definir a sus pares de México que atraviesan la frontera hacia el norte como “aprendices ignorantes” a los que se ha dado “licencia para matar en las autopistas de los Estados Unidos” (Carr, 1999:56).

la región. Para los camioneros argentinos y sus dirigentes sindicales, la región emerge como un escenario problemático que requiere una estrategia de acción capaz de producir efectos a corto plazo. En este marco, la alianza con sus pares de Brasil, Paraguay y Uruguay constituye una respuesta que, si bien intenta obtener alguna capacidad de presión a partir de los vínculos regionales, va a contrapelo con el modo en que los propios dirigentes argentinos perciben y definen los problemas del sector del transporte en la región, es decir, en términos de oposiciones nacionales (transporte argentino/transporte extranjero). Los dirigentes camioneros argentinos usan un lenguaje que refuerza las dimensiones estatales y nacionales del trabajo y de las prácticas sindicales, y esto poco contribuye a la creación de intereses e identidades compartidas en el plano regional. De hecho, a partir del año 2000 la Confederación de Camioneros del MERCOSUR ha perdido vigencia, y nunca ha sido utilizada como instrumento para canalizar las demandas dentro de la estructura institucional del MERCOSUR.

La Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur (CTJCS)

La Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur fue constituida formalmente el 28 de marzo de 1998, en Porto Alegre (Brasil) en el sexto Encuentro de Trabajadores Judiciales del Cono Sur. La integran en forma activa la Federación Judicial Argentina (FJA), la Federación Nacional de la Justicia Federal (FENAJUFE) de Brasil y la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay (AFJU). El origen de estos “Encuentros” data de una reunión llevada a cabo en San Pablo, en 1992, por iniciativa de la dirigencia judicial brasileña (Gambina, 1999). En esa oportunidad, dirigentes judiciales de Argentina, Brasil y Uruguay propusieron la realización del primer Encuentro de Trabajadores Judiciales del Cono Sur,

que finalmente tuvo lugar en Montevideo (Uruguay). Según Gambina, a partir de allí los sindicatos comenzaron a consolidar relaciones que hasta ese momento sólo eran “espaciadas y no sistemáticas” (Gambina, 1999).

El cuarto de estos “Encuentros”, realizado en Asunción en 1996, implicó un quiebre con respecto al modo en que vinculaban hasta entonces los diversos sindicatos nacionales. Al estar presentes delegaciones de Ecuador y Chile, se manifestaron en ese encuentro dos posturas contrapuestas sobre los modos de encaminar la acción sindical en el plano internacional. Una de las propuestas, sostenida por los trabajadores judiciales Chile y Ecuador, apuntaba a la creación de una organización de carácter latinoamericano, mientras que la propuesta impulsada por Argentina, Brasil y Uruguay privilegiaba al Cono Sur como ámbito territorial de la acción sindical.²⁰

Finalmente, en 1996 se conformó la Confederación Latinoamericana de Funcionarios Judiciales con el auspicio del Instituto de Servidores Públicos (ISP-CIOLS). Esta confederación no tuvo mucha vigencia debido a las distancias que hay entre los países y a los costos de funcionamiento, traslado y comunicación que una organización de estas características supone. A su vez, los trabajadores judiciales argentinos, bra-

²⁰ Dagoberto Pereyra, secretario general de la Asociación de judiciales de Uruguay expresa que “estaba muy decepcionado” al volver de ese encuentro: “se estaba proponiendo la formación de una organización de judiciales latinoamericana, impulsado por Chile, Ecuador y otras corrientes de Paraguay, en la que, nos parecía, lo que se pretendía era negociar con algunas de las organizaciones internacionales. Nosotros preferimos mantenernos con los criterios de nuestra central, de no integrarnos a organismos internacionales. En ese encuentro de Paraguay yo manifesté que nosotros nos oponíamos a esa integración, y que si había interés en disolver los encuentros de judiciales del Cono Sur, que lo dijeran abiertamente” (*Tribuna Judicial*, N° 5, 1997, pág. 14).

sileños y uruguayos mantuvieron su propuesta y constituyeron, en 1998, la Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur.

Los objetivos de esta Coordinadora surgieron de la quinta y, principalmente, de la sexta edición de los “Encuentros”. En la “Declaración de Buenos Aires”, fechada el 17 de mayo de 1997, y cuando la Coordinadora todavía no había sido constituida, los trabajadores judiciales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, agruparon sus objetivos y reclamos en siete puntos. Su lectura pone en evidencia un deslizamiento de las reivindicaciones de tipo gremial hacia proclamas más amplias y generales ligadas a la “clase trabajadora” en su totalidad: “Es imprescindible lograr la unidad de toda la clase trabajadora del Cono Sur, no sólo de los judiciales, para enfrentar las políticas que hoy se llevan adelante y que significan un crecimiento inusitado de la marginalidad social, la falta de educación, justicia y salud para nuestros pueblos [...] resolvemos bregar para colocar la Justicia al Servicio del Pueblo y no de los grupos económicos del MERCOSUR y así poner fin al hambre, la miseria, la desocupación y la desesperación en que han sido envueltos nuestros pueblos” (*Cono Sur Judicial*, N° 1, diciembre de 1997, pág. 10).

Los objetivos gremiales específicos del campo judicial también estuvieron presentes en esa declaración, donde se propone “exigir la plena participación de nuestras organizaciones de trabajadores judiciales en las discusiones de los presupuestos de los poderes judiciales de cada país para garantizar una verdadera carrera judicial, un crecimiento y autonomía que permita lograr una verdadera independencia y democratización del Poder Judicial para ponerlo al servicio del pueblo” (*ibidem*).

La “Declaración de Buenos Aires” también expresa claramente el modelo de integración adoptado por los judiciales y su confrontación con el modelo que, según sus opiniones, subyace al MERCOSUR. Así, los judiciales declararon “la necesidad de profundizar el intercambio no sólo de experiencias

laborales, sino culturales y deportivas que apunten a una verdadera integración de los pueblos hoy desvirtuada por la experiencia del MERCOSUR, que es una organización de neto corte comercial, donde los trabajadores no hemos podido hacer oír nuestras voces". Para esto proponen y reivindican su "indeclinable vocación de unidad para construir la Patria Grande que soñaron nuestros libertadores y que aún hoy no se ha podido alcanzar" (*ibídem*).

En el VI "Encuentro", en mayo de 1998, se creó la Coordinadora. En la "Declaración de Porto Alegre" que se produjo en ese encuentro, hay algún mayor énfasis en la reivindicación de aspectos propios del sector judicial, pero los reclamos mantienen el nivel de generalidad que es una constante en el discurso de la Coordinadora. De hecho, la declaración se cierra diciendo: "fijamos estos objetivos reivindicando el mandato de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de lograr un mundo libre de temor y miseria" (*Cono Sur Judicial*, N° 2, noviembre de 1998, pág. 5).

La relación entre los intercambios que dieron lugar al primero de los "Encuentros", su evolución y la conformación de la CTJCS en 1998, así como su falta de relación con la institucionalidad del MERCOSUR, nos lleva a preguntar por qué los trabajadores judiciales de la región traspasaron sus límites nacionales y comenzaron a reunirse hacia 1993. Dagoberto Pereyra señala que los primeros encuentros entre los judiciales de Argentina y Uruguay fueron informales, y surgieron a partir de "visitas" que realizaban mutuamente dada la cercanía entre ambos países. Señala que los judiciales argentinos solían ir a Montevideo a participar de actos del PIT-CNT y de la AFJU, de actos cívicos importantes durante la dictadura militar uruguaya, en coyunturas políticas como el plebiscito por la ley de amnistía militar de 1986, o cuando el Frente Amplio asumió la intendencia de Montevideo en 1989 (entrevista a Dagoberto Pereyra, Secretario General de la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay, 19 de mayo de 2000).

Los dirigentes argentinos y uruguayos entrevistados reco-

nocen que uno de los principales motivos que justifican la existencia de la Coordinadora es la necesidad de construir una entidad regional que permita, a partir de la solidaridad regional, intentar "poner freno" el avance del neoliberalismo sobre el Estado y, más específicamente, sobre el terreno de la justicia.²¹

Los integrantes de la Confederación de Trabajadores Judiciales del Cono Sur (CTJCS) ya habían realizado medidas de acción conjuntas antes de la conformación de esta organización sindical regional. Estas acciones se basaban en los vínculos que existían, principalmente, entre los judiciales de Argentina y Brasil, y en aquellos que fueron surgiendo a través de los "Encuentros de Trabajadores Judiciales del Cono Sur". En la mayor parte de los casos estas acciones adquirieron la forma de movilizaciones, envío de cartas y petitorios como forma de presión o ayuda económica. Así, el 17 de abril de 1997, los judiciales de Argentina, Brasil y Uruguay realizaron una jornada de protesta conjunta "en rechazo de las políticas neoliberales y sus consecuencias específicas sobre la administración de la justicia" (*Cono Sur Judicial*, diciembre de 1997, pág. 17).²²

²¹ La Confederación tiene su sede en la Federación Judicial Argentina, que forma parte de la Central Trabajadores Argentinos (CTA). Esta central surgió como una alternativa sindical a las políticas de ajuste estructural puestas en práctica a comienzos de la década del '90 y como respuesta a la postura acritica frente a estas políticas de importantes sectores de la CGT. Los sindicatos pilares de la CTA están ligados al sector público: las Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). La CTA, a su vez, no participa de la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR, hecho que motivó que en el V Encuentro de Judiciales del Cono Sur los representantes de los países involucrados solicitaran su "urgente incorporación".

²² En Argentina, la protesta alcanzó gran relevancia en la ciudad de La Plata (provincia de Buenos Aires), donde los judiciales marcha-

La Federación Judicial Argentina (FJA) participó durante 1998 en movilizaciones por la incorporación de trabajadores judiciales que habían sido dejados cesantes en Río de Janeiro y en el envío de cartas de reclamo por denuncias de persecuciones de trabajadores judiciales en otros estados de Brasil. Con respecto a Uruguay, la FJA tuvo una importante participación en la preparación y el desarrollo del plebiscito que los judiciales de Uruguay pusieron en marcha durante las elecciones presidenciales en octubre de 1999 con el fin de lograr la independencia económica del poder judicial de ese país. En esa oportunidad los judiciales argentinos participaron en las jornadas de discusión y aportaron dinero para la impresión del material gráfico que difundía las críticas contra el modelo judicial uruguayo y la propuesta de independencia económica impulsada por la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay.

Una de las medidas adoptadas por la FJA en apoyo a los judiciales uruguayos fue la de “inundar” de cartas y telegramas –según sus palabras– al gobierno uruguayo. Un alto dirigente de la FJA cuenta que en 1999, cuando los judiciales uruguayos estaban intentando con poco éxito ser recibidos por el presidente de la Corte de Justicia de Uruguay, este vino a Buenos Aires, y los judiciales de todas las provincias argentinas aprovecharon para ejercer su presión:

[...] nosotros le instalamos a Sanguinetti y al presidente de la Corte de Justicia del Uruguay una cantidad de fax acá en el hotel donde se iba a alojar en Buenos Aires. A las 48 horas volvió el presidente de la Corte de Justicia del Uruguay diciendo “pero che, viejo, déjenme tranquilo. Voy a la Argenti-

ron frente a la Subsecretaría de Justicia y la legislatura provincial. Allí también evocaron la memoria del periodista José Luis Cabezas, quien había sido asesinado tres meses antes.

na, pensé que iba a estar más tranquilo y me encuentro en el hotel diez fax de todo el país pidiéndome que los reciba a ustedes, pero yo cómo no los voy a recibir, pero si ustedes saben que nosotros siempre tenemos diálogo” (entrevista a Víctor Mendivil, Secretario General de la Federación Judicial Argentina, 12 de abril de 2000).

Esta metodología de protesta también fue utilizada por organizaciones sindicales de judiciales de Brasil y Uruguay para apoyar los reclamos de los judiciales de la provincia argentina de Corrientes y sus denuncias al gobierno provincial por persecuciones, deterioro salarial y despidos. Los sindicatos de los países limítrofes participaron en las movilizaciones en Corrientes y enviaron cartas de reclamo.

Los dirigentes entrevistados coinciden en señalar que este tipo de acciones conjuntas ayudan a que los trabajadores judiciales conozcan la realidad judicial de cada país y “tomen conciencia” de que se trata de un mismo modelo, que lo que sucede a unos ahora puede ocurrirle a otros mañana. La conmemoración del 1° de mayo fue una iniciativa del PICT-CNT de Uruguay y de cuatro centrales de Brasil (CUT-RS; CGT; FS; CAT), quienes invitaron a los dirigentes argentinos a participar en los discursos. El lugar elegido por brasileños y uruguayos fue el “Parque Internacional” que vincula las ciudades de Santa Ana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). De hecho, la línea fronteriza entre ambas ciudades y países no es más que una calle, situación que transforma a este lugar en un espacio simbólicamente privilegiado para “unificar la lucha”, según expresaba la consigna del encuentro.

La revista *Cono Sur Judicial* es quizá la expresión más concreta y definida de los vínculos que existen entre los judiciales que integran la CTJCS. El primer número de la revista fue publicado un año antes de que estos vínculos fueran institucionalizados en la creación formal de la CTJCS. Con tres números publicados, en diciembre de 1997, noviembre de

1998 y junio de 1999, la revista fue concebida por sus creadores como una “herramienta para la integración”. Los dos primeros números aparecieron con las tapas y algunas notas en español y portugués. No obstante, la mayor parte del contenido de estos números, así como la totalidad del tercer número, fueron editados en español. La revista refleja el intento de sus realizadores por informar sobre la situación de cada país, del ámbito judicial en particular, y de los trabajadores en general. A su vez, en todos los números están muy presentes, en frases y mapas, los ideales de integración latinoamericana de Artigas y Bolívar.

Si bien *Cono Sur Judicial* dejó de publicarse (el último número es de junio de 1999) por problemas financieros, según sus editores, la revista de la FJA otorga un importante espacio a las actividades sindicales regionales y transnacionales. Estas se vinculan, en su gran mayoría, con las actividades de los diversos grupos y encuentros antiglobalización, tales como la participación de dirigentes de la Coordinadora participó en los Foros Sociales Mundiales en Porto Alegre (en enero de 2001, 2002 y 2003). Los dirigentes también se unieron al “Comité de Movilización contra el ALCA (Asociación de Libre Comercio para las Américas) en la Argentina”, impulsado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y delegaciones de trabajadores, estudiantes y de derechos humanos de Argentina, Brasil y Uruguay.

En el “8° Encuentro de la Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur”, realizado en Buenos Aires entre el 4 y el 6 de abril de 2001, las discusiones giraron principalmente en torno al diseño de estrategias sindicales para enfrentar al ALCA y los vínculos entre la lucha en el plano judicial y el de los derechos humanos. De acuerdo a Antonio Cortina, asesor legal de la Asociación Judicial Bonaerense y participante del encuentro, “los derechos humanos son la conquista más importante que alcanzó la humanidad. La reforma judicial que impulsan el FMI, el Banco Mundial y el BID busca cambiar el Poder Judicial para borrar los derechos humanos o

transformarlos en un sentido elitista” (*Pregón Judicial*, N° 63, abril-mayo de 2001, pág. 12).²³

La importancia de crear o aprovechar oportunidades proyectando las acciones y las alianzas sindicales en una escala transnacional radica en que “el Poder Judicial es hoy una punta de lanza de los ciudadanos, incluso por encima de las nacionalidades, para defender sus derechos frente a la globalización y a la pérdida de soberanía de los estados nacionales ante las grandes corporaciones transnacionales”, según sostiene Alberto De Vargas, un juez laboral de Brasil que participó en el Encuentro (*Pregón Judicial*, N° 63, abril-mayo de 2001, pág. 12). Para intentar lograr mayor influencia en el nivel regional y doméstico, los dirigentes de la Coordinadora invierten sus esfuerzos en el ámbito transnacional, haciéndose eco de las diversas protestas antiglobalización que tuvieron lugar en diferentes lugares del mundo o manteniendo vínculos con grupos como ATTAC,²⁴ que, desde una perspectiva organizativa transnacional, se movilizan contra los efectos del neoliberalismo y la globalización.

Los modos en que los dirigentes de la Coordinadora definen o “enmarcan” sus problemas y protestas ponen en evidencia la voluntad de transformar los términos y la naturaleza de las maneras de pensar la relación entre los trabajadores, el Estado y el contexto político y económico internacional. La referencia a los derechos humanos permite a los dirigentes sindicales encontrar un eje común a esta relación, así como un conjunto de valores universales y un lenguaje para la negocia-

²³ Emir Sader, sociólogo brasileño invitado como panelista al Encuentro, afirmó que “el ALCA viene a profundizar toda la parte negativa del MERCOSUR, el libre comercio, la ausencia de aranceles, la falta de protección, etcétera” (*Pregón Judicial*, N° 63, abril-mayo de 2001, pág. 14).

²⁴ Asociación por una tasa a las transacciones financieras especulativas para ayuda a los ciudadanos.

ción que coloca a los problemas de los “trabajadores judiciales” en un plano que interpela a públicos diversos. Aun cuando se trata de iniciativas en que solamente participa el liderazgo y no alcanzan a movilizar al conjunto de los trabajadores judiciales, la expectativa es que se pueda contribuir a transformar las maneras en que los trabajadores involucrados en los sindicatos, así como también otros actores sociales, definen sus propias identidades e intereses (Keck y Sikkink, 1999).

Las redes regionales en la acción local

La acción regional de la Coordinadora consiste principalmente en la utilización de los vínculos entre los sindicatos que la integran como recurso de poder local, en el nivel provincial y nacional. En este sentido, un importante dirigente de la FJA y figura central de la CTJCS manifestaba que el accionar de esta organización sindical posibilita que

[...] muchas respuestas de los superiores provinciales o de la Corte de Justicia de la Nación tengan que ser más cuidadosas o incluso que tengan que empezar a modificar las posiciones ante la presencia personal o, digamos, la exigencia de que el conflicto que se está produciendo en la provincia, no solamente se está debatiendo en Jujuy, por ejemplo, sino que se está debatiendo en Brasil, se está debatiendo en Buenos Aires. Cuando empiezan a aparecer presencias nacionales o presencias internacionales, entonces modifican su actitud, llaman a compañeros del sindicato, a los afectados... “¿qué pasa que me están llegando notificaciones de otros países? Pero si esto lo podíamos haber arreglado acá, entre nosotros” [...] entonces, de este modo, aumenta extraordinariamente la capacidad de presión (entrevista a Víctor Mendivil, Secretario General de la FJA, 12 de abril de 2000).

Algunos dirigentes ven una función de las organizaciones sindicales regionales que va más allá de su consolidación como grupo de presión a través de los vínculos y la acción solidaria regional. Apuntan en su accionar a la consolidación de un “nosotros” propio y distintivo de los trabajadores judiciales. Esto se materializa, por ejemplo, en intervenciones de jubilados judiciales argentinos en congresos de jubilados judiciales brasileños, en viajes de delegaciones de hijos de judiciales a otro país, en torneos deportivos, en encuentros de trabajadoras judiciales de varios países en ocasión del Día de la Mujer, en programas de turismo conjuntos, etcétera.

Los dirigentes judiciales argentinos apuntan a consolidar no sólo una identidad judicial sino que también intentan lograr ser reconocidos como “trabajadores”, y no como meros “funcionarios”, en el plano nacional, tanto en el ámbito sindical –el de las centrales– como frente al resto de los actores sociales. En esta tarea, los intercambios con los judiciales uruguayos ocupan un lugar central, en la medida en que estos últimos poseen una fuerte historia vinculada a los orígenes de la organización sindical de los trabajadores uruguayos

En otro nivel ideológico, los vínculos regionales que se establecen entre trabajadores judiciales de Argentina y Uruguay se fundan en una serie de ideales y valores sindicales compartidos: independencia sindical, latinoamericanismo, antiliberalismo, rechazo de las reformas estructurales implementadas a comienzos de los años noventa por sus respectivos gobiernos, reivindicación y jerarquización de la carrera y la identidad del trabajador judicial, etcétera. En este punto, la retórica de los judiciales del Cono Sur posee las características propias del internacionalismo obrero de principios de siglo y de las reivindicaciones de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, donde prevalecían demandas abarcativas que apuntaban a transformaciones “totales” de la sociedad (Calderón y Jelin, 1987). Por otro lado, las prácticas de los judiciales dan cuenta de una utilización novedosa del escenario regional, ya que estos vínculos permiten a los dirigentes acumular mayor

capacidad de presión a nivel nacional (en especial, con sus respectivos gobiernos), al tiempo que contribuyen a legitimar y reforzar sus espacios de poder dentro de las organizaciones sindicales nacionales. Al articular sus alianzas basándose en una solidaridad de clase, centrada en la construcción simbólica de la identidad del “trabajador judicial”, la región emerge como un espacio de aprendizaje mutuo donde convergen actores con valores, proyectos y problemáticas similares.

Ideas finales

Los dos casos descriptos en este trabajo ofrecen, a nuestro entender, algunas pistas respecto de los modos en que el nivel regional repercute o es incorporado en las prácticas sindicales y de las posibilidades que estas encuentran cuando trascienden los límites del Estado-nación. El mayor involucramiento de los niveles nacionales y regionales que implica un proceso de integración regional como el MERCOSUR acarrea al mismo tiempo una puesta en juego de las identidades colectivas de los actores que intervienen en este proceso. Esto implica la posibilidad de alianzas transnacionales fundadas en criterios de pertenencia como la clase, la etnia o el género. A su vez, las pertenencias nacionales de los diversos sectores sindicales entran en una nueva dinámica de tensión entre identificar “intereses comunes” y reforzar los intereses nacionales.

La dimensión regional se incorpora a la acción colectiva tanto en términos de estrategias como de la reformulación de las identidades colectivas. En el caso de “camioneros del MERCOSUR”, esta designación surge como una estrategia de los dirigentes argentinos para lograr mayor presión en los ministerios de Transporte de los países del MERCOSUR para mejorar su situación laboral y sindical. La ambivalencia de sus posicionamientos –rechazar al MERCOSUR por los “efectos” que tiene sobre el volumen de trabajo, construir una organiza-

ción sindical de “camioneros del MERCOSUR”, impulsar y luego dar marcha atrás frente a una identidad “latinoamericana” de la organización, colocar a los estados nacionales como interlocutores centrales de las demandas, reafirmar la identidad sectorial del “camionero”– también nos habla de las modificaciones que introduce la irrupción del nivel regional dentro la acción colectiva. En particular, estamos haciendo referencia a la *incertidumbre* que manifiestan los actores sociales frente a la aparición de una institucionalidad en ciernes –el MERCOSUR– donde las ambigüedades y ambivalencias sobre la “integración” están permanentemente presentes. Frente a esto, los dirigentes camioneros argentinos interpretan y definen su estrategia de acción regional en función de la inmediatez de los acontecimientos y apuntando a reforzar los límites económicos, políticos y simbólicos entre Estados.

Las posibilidades de una acción sindical sectorial coordinada en el nivel regional encuentran en las asimetrías laborales de la región y en la ausencia de marcos regulatorios del mercado regional su impedimento más importante. Estas asimetrías incentivan o profundizan una visión de “suma cero” por parte de los actores que intervienen en el proceso de integración regional. La percepción dominante es que las ganancias de unos tienen lugar a costa de las pérdidas de otros. En este contexto se dificultan las posibilidades de generar intereses comunes entre los trabajadores de la región, al tiempo que surgen perspectivas que privilegian el corto plazo y los intereses nacionales y/o sectoriales. Estas asimetrías también generan intenciones proteccionistas y paternalistas que apuntan a “frenar” la “amenaza” que supuestamente representan los trabajadores de los países con menor desarrollo laboral, económico y sindical (Carr, 1999).

En contraste, el caso de los judiciales muestra cómo es incorporado el nivel regional cuando los trabajadores involucrados se encuentran en sectores donde los “impactos” del proceso de integración son diferentes y los intereses inmediatos no están tan afectados. En estas circunstancias, se abre el es-

pacio para el funcionamiento de los principios ideológicamente fundados de la solidaridad regional.

Hay un tema más. Todos los dirigentes argentinos entrevistados coincidieron en señalar que la estrategia regional no ocupa un lugar central en la agenda sindical, aunque reconocen que hay problemas vinculados a las transformaciones que el MERCOSUR ha contribuido a generar que son percibidos y están incorporados a los reclamos y a las estrategias de lucha cotidianas. Pero estos problemas no son rotulados como ligados al MERCOSUR. Se percibe al MERCOSUR como acuerdo anclado en los intereses de las cúpulas empresariales y políticas de los estados, y no se sabe muy bien cómo se materializan sus medidas. Además, como señala Portella de Castro (1996), existe una profunda incapacidad del movimiento sindical para vincular los problemas de la agenda nacional con la del MERCOSUR. Es por esto que el Estado y sus instituciones, así como los niveles provinciales y locales, mantienen su lugar central como interlocutores.

Sin duda, el MERCOSUR es percibido por los trabajadores como algo *alejado*,²⁵ cosa que también ocurre con las propias cúpulas sindicales nacionales y locales. Es visto como respuesta a un impulso exógeno –la globalización, la internacionalización y liberalización de los mercados, la proliferación de empresas multinacionales– y no como producto “natural” de una determinada evolución de sus relaciones, diálogos e intercambios en el plano regional. Para utilizar una metáfora usual para describir las acciones de diversos grupos sociales en el plano regional o global, los procesos son vistos más como parte de la “globalización desde arriba” –la que llevan adelante las empresas transnacionales, los gobiernos y las elites–

²⁵ Marc Abélès (1996) habla de “la Europa lejana” en referencia a la opacidad que adquiere para muchos sectores sociales de los países europeos la Comunidad Europea.

que como parte de la “globalización desde abajo” –surgida de la profundización de vínculos transnacionales entre obreros, indígenas, grupos ecologistas, de derechos humanos, de inmigrantes, etcétera (Malher, 1998)–. Por lo cual la dimensión regional de la acción sindical termina generalmente fundada en términos defensivos.

Bibliografía

- Abélès, Marc (1996), *En attente d'Europe*, París: Hachette.
- Brunelle, Dorval y Chalout, Yves (1999), “Transnacionalização das práticas sindicais: Quadro teórico-analítico”, en Chalout, Yves y Almeida, Paulo R., *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo: LTr.
- Calderón, Fernando y Jelin, Elizabeth (1987), *Clases y Movimientos Sociales en América Latina: Perspectivas y Realidades*, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Castillo, Gerardo; Godio, Julio y Orsatti, Álvaro (1996), *Los trabajadores y el MERCOSUR. Creación, desarrollo y políticas sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)*, Buenos Aires: Corregidor.
- Carr, Barry (1999), “Globalization from Below: Labour Internationalism under NAFTA”, *International Social Science Journal*, n° 159, marzo.
- Chalout, Yves (1999), “Desafíos, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional “Movimientos sociales y ciudadanía más allá de la nación”*, IDES: Buenos Aires, Argentina.
- Chalout, Yves y Almeida, Paulo R. (1999), *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo: LTr.
- Ermida Uriarte, Oscar (1999), “La ciudadanía laboral en el MERCOSUR”, <http://www.ilo.org>.
- Gambina, Julio (1999), “Trabajadores Judiciales en el Cono Sur: una experiencia de integración”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional “Movimientos sociales y ciudadanía más allá de la nación”*, IDES, Buenos Aires, Argentina.

- Hirst, Mónica (1996), "A dimensão política do Mercosul: actores, politização e ideologia", en Zylberstajn, Hélio; Rodrigues, Jácome; Portella de Castro, María S. y Vigevani, Tullo: *Processos de Integração Regional e a Sociedade*, San Pablo: Paz e Terra.
- Jelin, Elizabeth (1999), "Dialogues, Understandings and Misunderstandings: Social Movements in MERCOSUR", en *International Social Science Journal*, n° 159, marzo.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (1999), "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics", en *International Social Science Journal*, n° 159, marzo.
- Klein, Wolfram (2000), *El MERCOSUR. Empresarios y Sindicatos frente a los desafíos de la integración regional*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Malher, Sarah J. (1998), "Theoretical and Empirical Contributions Towards a Research Agenda for Transnationalism", en Smith, Michael P. y Guarnizo, Luis E., *Transnationalism from Below*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Moavro, Horacio (1998), "Nuevas articulaciones de los actores sociales en el MERCOSUR: el caso de los sindicatos", en Espino, A., *MERCOSUR: el desafío de la integración*, Montevideo: CIEDUR.
- Munk, R. (1998), "Trabajadores y globalización", en *Nueva Sociedad*, n° 158.
- OIT (1999), *MERCOSUR Sociolaboral. Selección de Documentos Fundamentales (1991-1999)*, Buenos Aires: Corregidor.
- Palomino, Héctor (2000), "Respuestas sindicales a la integración", en *Revista Síntesis, FUALI*, Año 8, n° 118, Buenos Aires.
- Portella de Castro, María S. (1996), "Considerações sobre o mercado de trabalho e o movimento sindical o ambito do Mercosul", en Zylberstajn, Hélio; Rodrigues, Jácome; Portella de Castro, María S. y Vigevani, Tullo: *Processos de Integração Regional e a Sociedade*, San Pablo: Paz e Terra.
- Stevenson, Linda (2000), "Transnational Movements Using the NAFTA Labor Cooperation Agreement to Promote Workers' Rights", University of Pittsburgh.
- Veiga, João Paulo Cândia (1999), "Práticas sindicais e acordos preferenciais de comercio: um novo caminho paro o sindicac-

- lismo?", en Chalout, Yves y Almeida, Paulo R.: *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo: LTr.
- Veiga, João Paulo Cândia y Vigevani, Tullo (1996), "Mercosul: intereses e mobilização sindical", en Zylberstajn, Hélio; Rodrigues, Jácome; Portella de Castro, María S. y Vigevani, Tullo: *Processos de Integração Regional e a Sociedade*, San Pablo: Paz e Terra.
- Vigevani, Tullo (1997), "Mercosul e globalização: os actores sociais", trabajo presentado al XXI Encuentro Anual da AN-POCS.