

Mercosur, ciudadanía y ambientalismo*

KATHRYN HOCHSTETLER

La mayoría de los países que conforman el MERCOSUR se encuentran atravesando su segunda década de democracia liberal formal, luego de atravesar procesos de transición de los regímenes dictatoriales a sistemas democráticos de gobierno durante los años ochenta. Si bien la estabilidad democrática no parece estar amenazada en la región, la calidad de dichas democracias no es tan clara. En particular, los observadores de la política latinoamericana se preguntan acerca de los efectos que las transiciones económicas operadas en la región –del Estado Benefactor a las economías de mercado– tienen en el nivel de la ciudadanía, la participación democrática y la representación. Interrogantes similares deben realizarse respecto del impacto del acuerdo de libre comercio del MERCOSUR. El MERCOSUR es claramente una parte de las transiciones económicas en la región, y en tanto tal compro-

* Esta investigación fue realizada con el apoyo del Programa de Investigaciones Socioculturales del MERCOSUR (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina) y la Fundación Rockefeller. También fue apoyada por la Comisión Fulbright. Quisiera agradecer a los participantes del Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR por los comentarios a una versión anterior de este trabajo.

mete a los actores privados y públicos a seguir las pautas del libre comercio y los principios de mercado. También ha producido cambios en los arreglos políticos regionales, toda vez que los países miembros buscan coordinar sus políticas económicas externas. Sabemos poco sobre el impacto que el MERCOSUR ha tenido y tendrá en el nivel de la sociedad civil: ¿qué significa la ciudadanía en el contexto regional?, ¿se caracteriza por los mismos procesos de inclusión y exclusión que desafían la democratización en cada país miembro?, ¿cómo se organizan los ciudadanos cruzando los límites del Estado-nación, y cuán receptivos son los gobiernos a su participación en el proceso de toma de decisiones en el nivel regional?

En general, tales preguntas están fuera de la esfera de estudio de los teóricos del libre comercio. Los acuerdos de los mercados comunes como el MERCOSUR se definen principalmente por sus compromisos respecto de la integración económica. Tanto los participantes como los observadores académicos ponen su mirada sobre las dimensiones de los mercados comunes (Canitrot y Junco 1993; Cason, 2000; Manzetti, 1993-94; Roett, 1999). Sin embargo, como cualquier otra política económica, las políticas de integración generan numerosos efectos que se extienden más allá de la esfera económica. La cuestión central que aborda este artículo es que estos “efectos secundarios” ignorados de los acuerdos del MERCOSUR son, de hecho, componentes críticos de la posibilidad de lograr éxito en dos de las metas que comparten los estados miembros: mejorar la calidad de vida y profundizar la democracia en la región. En particular, focalizaré mi atención en el estudio de los efectos del MERCOSUR en el nivel de la ciudadanía y el medio ambiente regional, poniendo énfasis especial en los movimientos ambientalistas que se desarrollan en la intersección de estas dos preocupaciones.

La ciudadanía en un contexto regional

La definición legal clásica de ciudadanía confiere formalmente iguales derechos y responsabilidades de participación a los miembros de una comunidad política –usualmente de un Estado-nación–, quienes idealmente tienen propósitos y perspectivas compartidos (Albrow y O’Byrne, 2000; Holston y Appadurai, 1999). Por consiguiente, la ciudadanía es un componente central de la democracia en una comunidad política. Aun en los estados-nación, no obstante, hay numerosas desviaciones de este ideal, y cualquier noción de ciudadanía regional en un área de libre comercio se apartará aun más del mismo. Sin embargo, la definición de ciudadanía es un punto de partida útil para investigar *cómo* la ciudadanía regional se desviará de dicho ideal.

La primera dimensión de la ciudadanía, los derechos y responsabilidades de participación formalmente iguales para los miembros de una comunidad política, se ve significativamente modificada por la naturaleza de la gestión pública de los acuerdos de libre comercio. No existe ningún gobierno formal en un área de libre comercio que pueda garantizar tales derechos y responsabilidades. Existe en cambio una gestión regional de tipo discursivo, temporal y espacialmente discontinua. Más que en la acción institucional permanente, la gestión regional se manifiesta en las declaraciones colectivas ocasionales de los presidentes de los países involucrados. Por consiguiente, en el plano regional, esta dimensión de la ciudadanía se verá reemplazada por mecanismos de participación menos comprensivos y fijos. En un contexto regional, la ciudadanía democrática se verá efectivizada principalmente en movilizaciones activas, con “ciudadanos” que surgen transitoriamente como contrapoderes frente al poder de los estados (Balibar, 1999). Esta ciudadanía activa deberá trabajar para exigir la efectividad de los derechos y responsabilidades de participación, porque estos no están garantizados por las estructuras políticas regionales.

Dada la ausencia de garantías de igualdad formal de acceso para los miembros de la comunidad política regional, esperar un acceso equitativo en el plano regional es menos razonable que en el caso de los estados nacionales democrático-liberales. La forma de representación más probable es la adversarial, en la que “los ciudadanos no están controlados por actores estatales, pero tampoco tienen asegurado un canal regular de acceso al proceso de toma de decisión política. Además, el Estado no protege a los actores más débiles de la sociedad civil frente a los más fuertes” (Friedman y Hochstetler, 2002:3). En el contexto particular de un acuerdo de libre comercio, los actores que representan intereses comerciales probablemente tengan un peso y un acceso desproporcionado, a menudo a expensas de actores tales como los sindicatos y activistas ecológicos. Un primer acercamiento a esta dimensión de la ciudadanía en un contexto regional puede ser simplemente examinar qué derechos y responsabilidades de participación son garantizados formalmente en los procesos regionales de toma de decisión, así como cuáles son ejercidos o exigidos, y por quién. Algunas de estas oportunidades de participación estarán en el propio nivel regional, pero los niveles subnacional y nacional continuarán siendo importantes.

Una segunda dimensión de la ciudadanía es la expectativa de los ciudadanos de compartir una identidad y objetivos comunes. Al respecto, numerosos estudios de ciudadanía en la Unión Europea se alejan de esta concepción de la ciudadanía basada en la identidad. Se interrogan acerca de si los ciudadanos de los estados-nación europeos se identifican entre sí en una identidad europea común y en una misma autoidentificación regional (Bhabha, 1999; Holmes y Murray, 1999). Empíricamente, la evidencia –incluso en el contexto de los procesos de integración europea de larga data– es variada. Una encuesta del Eurobarometer realizada en 1997 encontró que el 45% de los habitantes de países europeos se definieron solamente por sus identidades nacionales, mientras otro 40% se definió

por su nacionalidad y como europeos, y sólo un 5% se identificó con la identidad europea común (citado en Bellamy y Warleigh, 1998:462). Un estudio sobre la región del MERCOSUR encontró que las políticas de integración regional reforzaron aserciones de identidad nacional, por lo menos en Argentina (Lacarrieu y Raggio, 1997). Al respecto, Jelin ha planteado la advertencia más teórica de que los mismos procesos que pueden producir nuevas identidades comunes también producirán nuevos conflictos y asimetrías que podrán dividir tanto como unificar a la comunidad política regional (Jelin, 1999). Basándonos en esta revisión bibliográfica deberíamos esperar que las identidades nacionales coexistan a veces con identidades regionales, y que estas últimas sean menos permanentes. También debemos esperar conflictos y luchas en los procesos de definición de comunidades políticas en todos los niveles, sobre todo cuando la integración regional crea nuevos tipos de desigualdades en las oportunidades de participación y en los resultados sociales y económicos.

Siguiendo los desarrollos teóricos recientes sobre los movimientos sociales, este artículo buscará relacionar estas dos dimensiones de la ciudadanía con el tipo de democracia regional, caracterizando la estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los procesos de transformación de los marcos interpretativos de los movimientos ambientalistas en Argentina y Brasil (McAdam, McCarthy y Zald, 1996). Las *estructuras de oportunidades políticas* resumen las formas en que las instituciones políticas formales y las elites políticas –en los niveles nacionales y extra nacionales– ofrecen las oportunidades para y los constreñimientos que influyen en la acción de los movimientos. Las *estructuras de movilización* de los movimientos ambientales resultantes en la región incluyen los tipos de organización, las redes y los recursos que las organizaciones de la sociedad civil utilizan para la acción colectiva. Finalmente, los procesos de *enmarcado* aluden a los significados que las organizaciones de la sociedad civil dan a su presencia y su misión, tanto para construir cohesión

interna como para comunicar sus intenciones a actores externos.

Las estructuras de oportunidad política

El concepto de “estructura de oportunidad política” (EOP) ha sido parte importante de la bibliografía teórica norteamericana sobre movimientos sociales durante varias décadas (por ejemplo Tarrow, 1994; Kitschelt, 1986). El punto central de este enfoque es que hay factores y actores externos a las organizaciones de la sociedad civil que juegan un papel crucial en la emergencia y el éxito de los mismos. De este modo, incluso pueden florecer organizaciones débiles si existe la combinación correcta de oportunidades externas, mientras que una estructura de oportunidades cerrada puede frustrar un movimiento potencialmente fuerte. Las características internas de las organizaciones de la sociedad civil son importantes, pero el concepto de EOP reconoce que esas organizaciones de la sociedad civil también se modificarán por efecto de incentivos y de dinámicas externas a ellas. El concepto de EOP es compatible con una mirada racionalista de la política, donde el analista examina el sistema político y deduce la estructura de incentivos para la acción política racional. A menudo esto es un primer paso útil. No obstante, existe también un aspecto constructivo en las opciones de las organizaciones de la sociedad civil, que pueden debatir sin límite acerca de si las oportunidades realmente están presentes, y a veces deliberadamente eligen un camino que las lleva al fracaso en términos de la EOP. Por ejemplo, esto ocurre cuando se movilizan aun cuando saben que serán fuertemente reprimidos, porque marchar es importante por cuestiones de identidad o razones de tipo expresivas.

Entre los elementos de la estructura de oportunidades políticas se incluye cuán abierto o cerrado es el acceso al poder para los ciudadanos ordinarios, la presencia o ausencia de

aliados influyentes y los cambios en las alineaciones de las elites y los partidos gobernantes. Aunque puede ser útil comenzar con un listado de este tipo, para comprender la EOP –en el caso de los movimientos de la sociedad civil en América Latina– es necesario incluir un factor clave: el apoyo financiero. En los países del Norte, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil tienen, por lo general, recursos internos suficientes, provenientes de cuotas de sus miembros y de contribuciones, para apoyar sus propias movilizaciones. Por consiguiente, en esta caracterización anclada en la experiencia de los países centrales, los recursos financieros normalmente son considerados parte de las estructuras de movilización internas del grupo. En contraste, los movimientos latinoamericanos han tendido a ser muy dependientes de aliados influyentes y de elites gobernantes para la obtención de los recursos que necesitan, sobre todo para las movilizaciones y para su organización más duradera. El apoyo financiero de los aliados potenciales es entonces una parte importante de la estructura de oportunidades.

Una segunda adaptación del modelo concierne a la ubicación de las estructuras de oportunidad pertinentes. El uso más habitual del modelo de EOP ha sido en el nivel político nacional. En los estudios sobre países específicos y los de índole comparativa, el foco de atención se ha ido alejando del intento de identificar el grado de apertura/cierre de los sistemas políticos nacionales para orientarse a estudiar la participación e influencia de las organizaciones de la sociedad civil. Dada la importancia ineludible del Estado-nación, este nivel continúa siendo una parte central de la estructura de oportunidades de la mayoría de las organizaciones civiles en su proceso de formación. Sin embargo, para explicar el surgimiento y el éxito de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas, sobre todo cuando los recursos financieros son considerados una parte de la EOP, también son cruciales las diversas oportunidades internacionales. Finalmente, los acuerdos regionales también podrán crear otro nivel de EOP.

La multiplicidad de estructuras de oportunidad política realmente crea nuevos desafíos y oportunidades para los activistas. Las EOPs anidan o se engarzan unas en otras, y a veces crean nuevas aperturas o barreras a las organizaciones de la sociedad civil en sus intersecciones. Para dar un ejemplo casi obvio, la importancia creciente de los actores económicos internacionales ha limitado la capacidad de los actores de la sociedad civil de participar en la definición de políticas económicas nacionales. Por otro lado, la presencia de aliados y fondos internacionales poderosos ha permitido a más de un movimiento social sortear la barrera de un estado nacional recalcitrante y aumentar su capacidad de presión sobre el mismo. Las organizaciones de la sociedad civil experimentadas y hábiles en leer las estructuras de oportunidades políticas pueden elegir y seleccionar los niveles más promisorios para su acción política, mientras que los grupos menos experimentados serán incapaces de encontrar su camino. Lo que debe quedar claro de esta discusión es que las EOPs, aunque son un punto de partida importante, no determinan por sí solas los resultados obtenidos por las organizaciones de la sociedad civil.

Las estructuras de oportunidad política del MERCOSUR

Los movimientos ambientalistas de los países del MERCOSUR se enfrentan con esta multiplicidad de estructuras de oportunidad. En este apartado, abordaré estas estructuras en el nivel general. Dado que las movilizaciones y movimientos se desarrollan en lugares y tiempos específicos, esta descripción sólo habla de los elementos más permanentes de las EOPs.

LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR

Los presidentes de los países miembros del MERCOSUR han enfatizado su compromiso con la democracia en la región, y adoptaron el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile” en julio de 1998, reiterando dicho acuerdo. El compromiso primario está en consolidar la democracia en los niveles nacionales, con líderes elegidos democráticamente, con libertad para interactuar entre ellos en el nivel regional, aunque con pocos controles o participación democráticos adicionales en ese nivel regional. La mayoría de las decisiones del MERCOSUR son tomadas por los presidentes nacionales y el personal jerárquico económico y diplomático, con escasa injerencia directa de los ciudadanos, a excepción de los actores comerciales. En términos generales, las estructuras de toma de decisión del MERCOSUR como conjunto parecen seguir lo que Bellamy y Warleigh (1998:454) llamaron “ética de la integración”, según la cual la legitimidad del acuerdo comercial deberá basarse en la eficiencia más que en la participación sustantiva y la legitimidad de los procedimientos. La promesa tecnocrática de la ética de la integración resulta familiar en la toma de decisiones económicas en la región, donde tanto bajo regímenes autoritarios como civiles se pide a los ciudadanos que confíen en una tecnocracia económica que va a lograr el desarrollo económico esperado sin su participación directa en los procesos de decisión.

Varios estudios recientes extienden este análisis de oportunidades de la sociedad civil en el MERCOSUR identificando los diversos niveles de influencia logrados por diferentes segmentos de la sociedad civil, concebida en un sentido amplio. Parten de un análisis compatible con la visión de la EOP, aunque no utilicen esa terminología. Así, Grandi y Bizzozero (1998) introducen un marco que identifica tres “círculos de influencia” en los niveles nacionales y regionales, y ubican a los actores regionales en el círculo que mejor representa su nivel

de influencia y rol en la toma de decisiones. Balbis (2001) usa el mismo marco y amplía la evidencia empírica sobre el posicionamiento de diversos actores de la sociedad civil. Ambos trabajos coinciden en que los activistas ambientalistas languidecen, junto a otras ONGs, en el tercer círculo de influencia, es decir, en el nivel de muy limitada influencia y de baja participación institucionalizada.¹

Las instituciones más representativas del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social, contribuyen a la desigualdad de las oportunidades disponibles para los diferentes segmentos de la sociedad civil. El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) tiene espacios designados para las organizaciones empresariales y sindicales, pero ofrece pocas oportunidades para los activistas ambientalistas (Jacobs, 2001). Balbis (2001) incluso sugiere que los grupos empresariales y sindicales han buscado excluir a otros sectores sociales del FCES, estrechando así su rango de acción. La CPC no ha sido tan desigual, pero es débil debido a su papel estructural limitado y a la escasa atención que los líderes de los poderes legislativos regionales le han otorgado (Mariano, Vigevani y Fernandes de Oliveira, 2000). En todo caso, estas dos instituciones más representativas y orientadas a lo social tienen sólo funciones consultivas, que las convierten en *cul de sacs* para la participación política.

Para los activistas ambientalistas hay algunas oportunidades de participación en las instituciones ambientalistas. En el ámbito del MERCOSUR, estas se han concentrado en el Subgrupo de Trabajo 6 (SGT 6), que se reunió por primera vez en octubre de 1995 (Tussie y Vásquez, 1997). En su cuarto

¹ Ninguno de los autores parece reconocer las limitadas oportunidades beneficiosas para los ambientalistas en el SGT 6 que son debatidas más adelante, aunque Balbis discute oportunidades similares para las mujeres (2001:18).

encuentro, el SGT 6 empezó a incluir al “Sector Privado” en la apertura de sus reuniones, para luego excluirlo de las sesiones donde se tomaban decisiones. Los representantes de cada país debían ser elegidos, por medio de procesos nacionales, para representar a los sectores económicos, sociales y ambientales.² En Argentina y en Brasil también hubo reuniones nacionales previas a las reuniones del MERCOSUR, para discutir la agenda. En algunas sesiones, los representantes gubernamentales, sobre todo de Argentina, han presentado propuestas escritas y documentos de las redes de ONGs nacionales. Finalmente, los representantes gubernamentales del SGT 6 han participado en actividades patrocinadas por ONGs, como el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre “Comercio Exterior, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable dentro del MERCOSUR. El rol de la Sociedad Civil” (ECOS, 1998). Uno de los patrocinadores de los eventos fue el ministerio uruguayo de Vivienda, Ordenamiento y Medio Ambiente Territorial, junto con otros actores internacionales.

En síntesis, el SGT 6 ofrece algunas aperturas a la participación de las asociaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no está abierto de manera uniforme a todos los grupos y perspectivas. Como lo indica el rótulo “Sector Privado”, el Subgrupo ha estado especialmente interesado en incorporar al sector industrial. Al definir quién es elegible para participar, el Subgrupo expresa que “se entenderá por representante del sector privado aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”.³ Aunque esta definición ha sido usada para incluir a los acti-

² MERCOSUR/GMC/SGT 6/Acta 2/96, Brasilia, 6-8 de agosto de 1996. Las Actas citadas se encuentran en la página web del Ministerio de Desarrollo de Brasil: www.mma.gov.br. En la práctica, la participación parece estar basada en la autoselección.

³ MERCOSUR/SGT 6/Acta 1/96, Buenos Aires, 8-10 de mayo de 1996.

vistas ecológicas, no es un llamado específico para estimular su participación. Las propias tareas del Subgrupo se han orientado a menudo hacia el lado de la promoción del comercio, ubicando a las barreras al no-arancelamiento, los códigos aduaneros y la competitividad como prioridades de su primera agenda.⁴ Todos los temas de esa agenda son, por supuesto, de interés particular para los empresarios, más que para los otros representantes del sector privado. Los participantes más estables del sector no-gubernamental en el SGT 6 han sido los sindicatos y grupos empresarios, especialmente de Argentina y Brasil. En una serie de entrevistas en la región durante el año 2001, las organizaciones ambientalistas citaron una variedad de razones para su creciente falta de participación –desde razones prácticas como la falta de fondos para viajar a las reuniones y la falta de información sobre las reuniones, hasta posiciones más críticas que argumentan que la agenda o los acuerdos del SGT 6 eran demasiado estrechos o pro-empresarios como para mantener una continuidad en su interés–.

Finalmente, al menos potencialmente, la propia naturaleza del problema ambiental despierta la atención de los enfoques y actores regionales, más que otras áreas. Esto se debe a que la naturaleza geográfica de los problemas del medio ambiente requiere coordinación transfronteriza. Para los países del MERCOSUR, el problema transfronterizo más obvio es la cantidad de ríos compartidos por los países de la región. Por ejemplo, la cantidad y calidad de las aguas del Río del Plata, tan central para Argentina y Uruguay, depende en última instancia de las cabeceras y afluentes en Brasil, Bolivia y Paraguay. No es sorprendente entonces, como se discute a continuación, que muchas de las movilizaciones colectivas de los activistas ecológicos del MERCOSUR se centran alrededor del

⁴ MERCOSUR/SGT 6/Acta 1/95, Montevideo, 18-19 de octubre de 1995.

agua y siguen esa estructura de oportunidad geográfica y política.

En conclusión, la mayoría de las oportunidades que ofrece el MERCOSUR para los activistas ambientalistas se encuentra en el campo específicamente ambiental, en conexión con otros actores comprometidos en ese tema. Puesto que las cuestiones ambientales constituyen un problema secundario en los cuerpos decisorios del MERCOSUR, esto implica oportunidades bastante limitadas para los activistas ecológicos en el nivel regional. La predecible falta de equidad en las oportunidades de participación es evidente fuera del campo ambiental, e incluso dentro del mismo.

LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN EL NIVEL NACIONAL

El nivel nacional continúa siendo muy importante para las organizaciones de la sociedad civil del MERCOSUR. Las recientes transiciones a la democracia en la región ofrecen posibilidades de expresar demandas claras para la participación en la política a nivel nacional. Si los líderes nacionales quieren acudir como representantes legítimos de sus sociedades nacionales a las negociaciones del MERCOSUR deben adherir a los mecanismos institucionalizados de representación y de responsabilidad en cada país. Sin embargo, hay indicadores claros que apuntan a la naturaleza desigual y parcial de la ciudadanía en las democracias existentes en la región. Por definición, el balance es diferente para las organizaciones ambientales de cada uno de los estados miembros.

En Brasil, comparado con los otros países de la región, la democracia trajo oportunidades institucionalizadas favorables para la participación de la sociedad civil (Friedman y Hochstetler, 2002). Diversas instituciones permiten la participación de organizaciones de la sociedad civil en los miles de consejos existentes en todos los niveles gubernamentales;

participan en debates colectivos sobre las políticas gubernamentales, la legislación, o los presupuestos. Que esos espacios estén controlados por el Estado o por los actores sociales es en la actualidad una lucha importante: muchos líderes políticos intentan cooptar esos espacios y controlar a las organizaciones autónomas, mientras los actores sociales intentan aumentar el poder de estos espacios colectivos en la toma de decisiones y de su propio papel crítico dentro de ellos. Muchos de estos nuevos espacios para la participación ciudadana están asociados con las ramas ejecutivas del gobierno, aunque los cambios legales de los años ochenta también permiten un mayor acceso de los ciudadanos al aparato judicial –de manera directa o a través de los fiscales en las demandas públicas civiles (Silva, 2000)–.

Muchas de estas oportunidades están disponibles en particular para los activistas ecológicos. Por ejemplo, hay ambientalistas en los consejos gubernamentales que dictan las normas y las regulaciones ambientales y evalúan los estudios de impacto ambiental (Hochstetler, 2002; FARN, 1997). Estos actores han participado en diálogos públicos –solos y con actores estatales– en temas que van desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo o la nueva legislación que gobierna el registro de ONGs y su acceso a los fondos públicos, hasta la propuesta de la Agenda 21 brasileña sobre ambiente y desarrollo en el nuevo siglo. Los problemas ambientales han sido un tema común de las nuevas acciones civiles públicas, aunque incluso las ONGs ambientalistas grandes normalmente han trabajado a través de los fiscales públicos en lugar de tomar sus demandas directamente a las cortes (Passos, 2000). Sin embargo, el gobierno brasileño no ha creado nuevos espacios para la presencia de su sociedad civil en las negociaciones del MERCOSUR, y los activistas no han estado muy activos en intentar influir en los principios y negociaciones centrales de los acuerdos del MERCOSUR. Algunas organizaciones ambientales individuales participan periódicamente de las discusiones del SGT 6,

cuando hay algún tema en la agenda en el que están especialmente interesados.⁵

En la Argentina, comparativamente, existen menos oportunidades institucionalizadas para la participación de la sociedad civil, aunque las reformas constitucionales de 1994 implicaron algunos cambios (Friedman y Hochstetler, 2002). Durante el gobierno de Menem (1989-1999), el discurso gubernamental neoliberal se dirigió más a reducir el papel del Estado que a institucionalizar nuevos diálogos entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo para aquellos actores no vinculados con el mercado. Con el gobierno de De la Rúa (1999-2001), una profunda crisis económica, social y política ha dominado la política nacional. Existen algunas nuevas oportunidades asociadas con el poder judicial, que han sido cruciales para mantener la agenda política abierta a las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los grupos de derechos humanos (Peruzzotti, 2001).

Los ambientalistas argentinos carecen de muchas de las garantías de participación que poseen sus colegas en la región (FARN, 1997). Aunque las audiencias públicas y la coparticipación administrativa se han vuelto una instancia importante para el ingreso del ciudadano en cuestiones ambientales, otras oportunidades relacionadas con los cambios constitucionales recientes, como el acceso a la información y el sistema judicial, permanecen subdesarrolladas (Sabsay, 2001). Los activistas ecológicos a veces han podido trabajar con la Defensoría del Pueblo en los niveles nacionales y locales para desafiar su exclusión en forma eficaz.⁶ Existen oportunidades estructuradas para la participación en el seno de la Secreta-

⁵ Entrevista con Raquel Breda, Ministerio de Medio Ambiente (Brasil) y SGT 6, Montevideo, 7 de diciembre de 2001.

⁶ Entrevistas con Elba Stancich, Taller Ecologista, Rosario, 1º de noviembre de 2001 y Daniel Ryan, FARN, Buenos Aires, 3 de noviembre de 2001.

ría de Desarrollo Sustentable y de Política Ambiental, y en el propio proceso del MERCOSUR. Quizá sea la delegación argentina al SGT 6 del MERCOSUR el canal más abierto para la participación de la sociedad civil, planteando el problema de la participación de las ONGs incluso antes de la constitución formal del SGT 6 (Ruchelli, 1995:31). La delegación celebra reuniones preparatorias a los encuentros del SGT 6 para las ONGs nacionales, en las que pueden hablar sobre cualquiera de los temas de la agenda.

LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN EL NIVEL INTERNACIONAL

En el nivel internacional, dos conjuntos de actores han sido especialmente importantes como aliados o antagonistas potenciales de los ambientalistas en la región del MERCOSUR. Los bancos de desarrollo y las agencias multilaterales, que han jugado ambos papeles. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha apoyado algunos aspectos de la integración económica en la región. El BID ha financiado varios proyectos de infraestructura asociados con la integración regional, y algunos de ellos han tenido profundos impactos en el medio ambiente. Este actor se ha caracterizado por ir cambiando sus posiciones tanto en lo referente al papel de la sociedad civil como respecto de los temas ambientales. Al comienzo de las negociaciones del MERCOSUR, el compromiso del BID con estos temas era bastante débil. Durante los años noventa, el BID ha modificado sus posiciones sobre la sociedad civil y sobre las cuestiones ambientales, convirtiéndose en un aliado potencial –aunque no necesariamente confiable– para los activistas ecológicos. El acceso al BID es todavía bastante más fácil para los actores empresariales que para los que no están ligados a actividades económicas lucrativas, y la participación ciudadana es más valorada como *input* que como parte del proceso de decisión. Además, el BID toma más en cuenta el aporte de la ciudadanía en las cuestiones sociales que en las

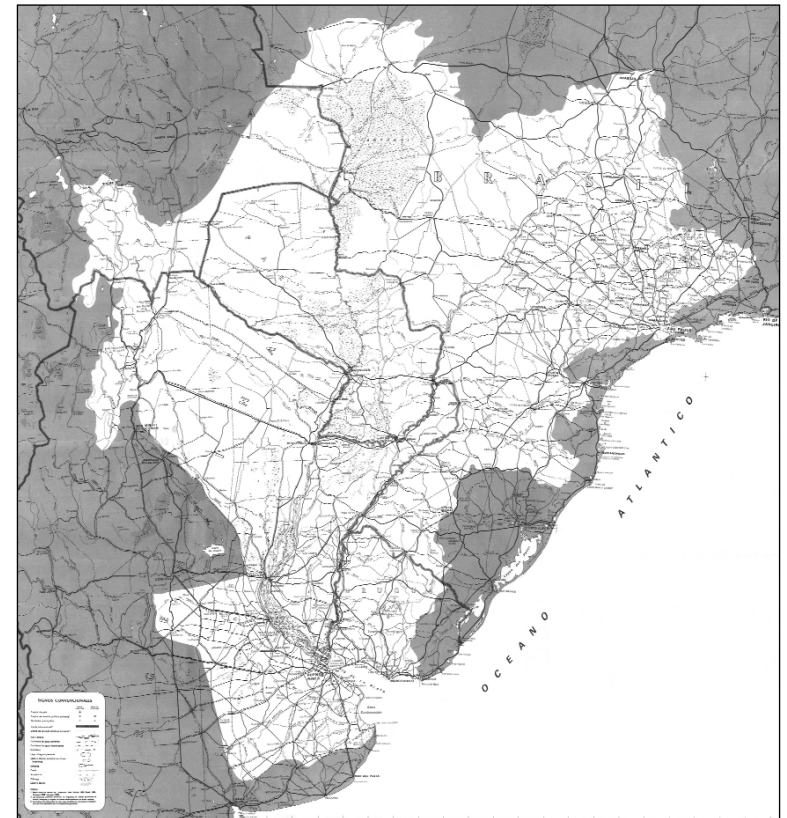
decisiones que tienen que ver con asuntos claves de la economía de mercado o en lo referente a disminuir el rol estatal en la economía. No obstante, el BID ha dado algunos pasos para apoyar la participación ciudadana, e incluso destina algunos fondos para el desarrollo de los actores de la sociedad civil (Tussie, 2000).

Un segundo conjunto de actores internacionales importantes son las ONGs y los actores multilaterales no-económicos que han apoyado una variedad de procesos de organización regional relacionados con el MERCOSUR. Frecuentemente, se trata de organizaciones preocupadas por la relación entre el comercio y el medio ambiente, así como por los impactos de proyectos y productos específicos, y por ello han financiado varias campañas y reuniones. Algunas de las organizaciones que han brindado fondos para las campañas relacionadas con el MERCOSUR son la W. Alton Jones Foundation, la Comisión Europea, la Fundación Friedrich Naumann, el Bank Information Center, el North-South Center de la Universidad de Miami, la Fundación Tinker, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), y la Fundación Rockefeller. Además, las ONGs internacionales han sido a menudo aliados cruciales de los activistas ecológicos regionales en las coaliciones y movilizaciones transnacionales, utilizando su capacidad de diseminación de información y su acceso a los gobiernos del norte para magnificar el impacto de las campañas regionales. Como sucede con otras alianzas entre ONGs latinoamericanas y del norte, el acuerdo entre los donantes y los receptores de los fondos no es siempre perfecto. Las oportunidades internacionales de financiamiento a veces modifican los objetivos y/o tácticas de los actores regionales, sobre todo en la dirección de despolitizar a los movimientos latinoamericanos.

La Hidrovía: los flujos y reflujos de una supercarretera acuática

Como se planteó en los apartados anteriores, los intentos de esbozar las estructuras de oportunidades políticas generales son sólo un primer paso para entender las movilizaciones reales. Las oportunidades políticas no son estáticas, ni son idénticas para los diferentes actores y demandas. Además, no llevan inexorablemente a resultados específicos, sino que interactúan con las estructuras de movilización y los marcos culturales de las organizaciones de la sociedad civil. Para dar cuenta de estos otros factores y especificidades, resulta útil desplazarse hacia otro tipo de análisis, es decir, el estudio de caso de una movilización específica.

Analizaremos ahora los esfuerzos de los movimientos ambientalistas para bloquear una propuesta gubernamental específica: la construcción de una extensa “supercarretera” acuática, o Hidrovía, de 3.400 kilómetros de longitud, que se extiende desde Cáceres en el Pantanal brasileño hasta los puertos del Río de la Plata de Argentina y Uruguay. Varios aspectos de esta movilización la tornan especialmente interesante para su estudio. En primer lugar, es la más importante y prolongada de las movilizaciones ambientalistas asociadas con el MERCOSUR. El punto álgido de la movilización, entre 1994 y 1997, fue parte de la actitud global de resistencia medioambiental a los mega-proyectos comerciales. Sin embargo, los años anteriores y posteriores a esa fecha clave también son cruciales para comprender el desarrollo de las redes medioambientales en la región. Un segundo motivo de interés es que las movilizaciones contra la Hidrovía fueron bastante más exitosas que lo que a simple vista podía aparecer en un estudio sobre el proceso de toma de decisiones con relación a la Hidrovía. Por consiguiente, resulta ser un caso interesante para observar las interacciones entre la estructura de oportunidades políticas y la capacidad de los activistas ecológicos y los actores gubernamentales de cambiar los canales de la ac-



Cuenca del Plata

ción como parte de sus estrategias políticas más amplias. Además, muestra la importancia de los procesos de crear y transformar marcos interpretativos para articular y desarticular alianzas.

ETAPA I. “EL DETONADOR DE TODO EL DESARROLLO INTEGRACIONISTA DE LA REGIÓN”

La historia reciente de la Hidrovía comenzó en 1988, como un proyecto de transporte que precedió en varios años a la decisión final de formar el MERCOSUR (CIH, 1991). En 1989 los ministerios de Exterior de los cuatro países miembros del MERCOSUR, junto a Bolivia, acordaron formalmente construir la hidrovía y crearon un Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná-Paraguay (CIH) para iniciar los primeros estudios y proyectos. El CIH se acercó al BID para que financie los estudios iniciales económicos y de ingeniería. En la primera etapa, estos dos actores conformaron el eje principal de toma de decisiones sobre la Hidrovía, con asistencia técnica proveniente del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

Había poderosos marcos que unificaban a estos actores en este primer momento de la historia de la Hidrovía. La Hidrovía era la “columna vertebral” de la integración regional, una apertura geográfica vinculada con la apertura económica regional, una oportunidad promisoría para nuevas inversiones y una ruta no sólo al océano Atlántico sino también al desarrollo (CIH, 1991). El ex presidente uruguayo Julio M. Sanguinetti la definió nada menos que como el “detonador de todo el desarrollo integracionista de la región” (Sanguinetti, 1991:45). En ese momento, los gobiernos parecían no percibir que podría emerger una oposición al proyecto. Desde su perspectiva, era un proyecto que iba a traer beneficios tan claros y amplios que los costos políticos sólo aparecerían si se retrasaba. Hubo 700 empresarios que asistieron al primer encuentro sobre la Hidrovía en 1988, empresarios que “ya sentían la asfixia de la falta de un sistema de transporte que permitiera el desarrollo” (*ibidem*:45). Si bien el BID compartía gran parte de esta retórica sobre la promesa de la Hidrovía, los documentos de esa época indican que también tenía una comprensión más clara de algunos de los probables problemas.

En este primer momento y en los preparativos, las cuestiones ambientales y de participación ocupaban un lugar ambiguo. Desde el primer encuentro de la CIH, el potencial impacto ambiental de la Hidrovía fue un tema de discusión. Las delegaciones veían con claridad que iba a ser necesario llevar adelante estudios sobre los alcances del impacto ambiental. Al mismo tiempo, suponían que esos estudios sólo podrían llegar a alterar marginalmente el proyecto. A modo de ilustración, en ese Primer Encuentro pidieron a los países participantes que designaran un “enlace” ambientalista que comenzara a trabajar sobre los estudios, “sin que ello implique la postergación de las obras prioritarias que puedan ser efectuadas en forma inmediata y que no ocasionen un perjuicio ecológico incontrolable” (CIH, 1991:24). En 1993 Argentina convocó a una licitación privada para dragar el Río de la Plata a una profundidad de 32 pies en lugar de su nivel histórico de 22 pies.⁷ Las reuniones y planes del CIH avanzaban, prácticamente sin incluir actores de la comunidad ambientalista, ni gubernamentales ni no gubernamentales. Sólo Brasil integró un miembro de su agencia nacional de medio ambiente, y la presencia de esa sola persona se veía totalmente superada en reuniones de cincuenta o sesenta personas (CIH, 1991). La mayoría de los participantes eran de los ministerios de Transporte y del Exterior. Esta actitud laxa hacia los potenciales impactos ambientales contrastaba con la actitud del BID, que había rotulado a la Hidrovía como proyecto de categoría 4, es decir, de “riesgo ecológico extremadamente alto”.⁸ Mientras en la primera etapa las diferencias de enfoque no fueron cruciales, se convirtieron en factores críticos después.

Algo similar ocurría en el área de la participación no-gu-

⁷ Proyecto Hidrovía Paraná-Paraguay, Dossier 4, septiembre de 1997, Taller Ecologista y Coalición Ríos Vivos.

⁸ “Hidrovía Campaign”, Dossier 2, octubre de 1995, International Rivers Network.

bernamental. La agencia de integración del BID, INTAL, había bosquejado un Reglamento Provisorio para el CIH que incluía amplias convocatorias para la observación, ayuda y cooperación de entidades no-gubernamentales (CIH, 1991:26-29), pero el proyecto posterior de la CIH limitó la participación no-gubernamental a los usuarios de la vía, a inversores y operadores de flotas y puertos, y a empresas de la construcción (*ibidem*:34-35). Cuando los activistas ecológicos y los sindicatos empezaron a demandar, en 1991 y 1990 respectivamente, la posibilidad de observar las reuniones del CIH, las delegaciones les dijeron que “consideran muy auspicioso el interés de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo del Programa”, pero revirtieron la decisión al nivel nacional (*ibidem*:96). En la reunión siguiente, la resistencia de un país anónimo retrasó toda observación y participación hasta que recibieran instrucciones del BID acerca de cómo manejar las demandas (*ibid*:185-186). Las listas disponibles de participantes en las primeras reuniones (*ibidem*; CIH, 1994) muestra que los observadores no vinculados a los negocios estaban ocasionalmente presentes en las reuniones de CIH, pero nunca lograron una participación regular.

2. EL DETONADOR DE DESASTRES AMBIENTALES Y SOCIALES

Las divisiones incipientes entre el BID y los estados participantes se profundizaron rápidamente. Para la decepción de la CIH y sus miembros nacionales, el BID demoró la aceptación de un estudio ambiental inicial y forzó una reformulación de sus términos en 1993. La reformulación pedía un proyecto de ingeniería mucho más limitado que el original, que habría acortado en 62 kilómetros el trecho de la parte norte de la vía, entre Cáceres a Corumbá, enderezando curvas y barreras rocosas del río (*Veja*, 1997:70). Según el Secretario Ejecutivo de la CIH, el presidente del Banco, Enrique Iglesias, explicó la necesidad de cautela:

Que las autoridades del Banco son conscientes del costo político que significa a los países esta demora, pero que en aras de la transparencia que debe darse a los actos de esta naturaleza, debe cubrirse esta instancia máxima aun si se tiene en cuenta que el tema Medio Ambiente es sumamente sensible a la Comunidad Internacional y que tratándose de una de las zonas consideradas reservas de la humanidad, como es el “Pantanal Matogrossense”, deben cubrirse todos los requisitos necesarios al considerar este estudio (CIH, 1994: Informe Secretaría Ejecutiva, Reuniones en Washington y Nueva York).

En su reunión siguiente, en diciembre de 1993, la CIH mostró que tomaba en serio la advertencia del Banco sobre el alto nivel de interés en la comunidad internacional (CIH, 1994:91-95). En el XIII Encuentro de la CIH, la oposición potencial a la Hidrovía por razones ambientales fue tema de discusión, con un enfoque que puede describirse como de “control del daño”: todas las cuestiones ligadas al impacto ambiental de la Hidrovía serían manejadas por la Secretaría Ejecutiva y su Unidad de Coordinación, y las delegaciones debían hacer declaraciones coherentes y homogéneas sobre el tema. Aunque no había ninguna nueva provisión para la participación de los activistas ecológicos en las discusiones de la CIH, se expresó un claro interés en transmitirles información. Todos los pedidos de información sobre la Hidrovía iban a ser respondidos, y la Unidad de Coordinación iba a elegir a las organizaciones ambientalistas más importantes que habían expresado dudas sobre el proyecto para mantenerlas informadas y comentarles los avances. De ser necesario, la CIH y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas establecerían centros de información para los grupos ambientalistas locales en los países miembros. La CIH también subrayó la importancia de la participación de agencias ambientales nacionales e internacionales, y la ayuda que podían prestar para identificar y mitigar cualquier problema ambiental asociado con la Hidrovía.

El BID y la CIH estaban respondiendo a la emergencia de un conjunto de críticas de la Hidrovía provenientes de los grupos ambientalistas regionales y extra regionales. Bloqueadas por barreras eficaces a su participación formal, estas organizaciones crearon su propio modo de actuar en el proceso desde afuera. Por ejemplo, una unión multinacional de científicos escribió su propia crítica ambiental y económica al proyecto (Bucher *et al.*, 1994), al igual que un grupo coordinado por el World Wildlife Fund (Instituto Centro de Vida *et al.*, 1994). En el Forum Mato-Grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1994, 72 ONGs brasileñas e internacionales advirtieron sobre los peligros del plan. En septiembre de ese año, los Foros de Desarrollo y Medio Ambiente de los estados brasileños de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul organizaron una reunión internacional para discutir la Hidrovía. En diciembre del mismo año ese grupo se reunió en San Pablo, e inició allí los contactos que desembocaron en la creación de una coalición transnacional contra la Hidrovía en junio de 1995, la Coalición Ríos Vivos (Arach, n.d.). La red internacional Rivers Networks de los Estados Unidos fue un actor clave para establecer contactos entre los grupos interesados de los cinco países y para conseguir fondos para solventar los gastos de esta colaboración.⁹ Con 300 organizaciones miembros y un comité de coordinación con representantes de cada uno de los cinco países de la Hidrovía, más los Estados Unidos y los Países Bajos, el carácter transnacional de los activistas ecológicos finalmente equilibró la balanza de los actores políticos principales (CIH y BID), permitiéndoles tener una mayor influencia.

La campaña de Ríos Vivos elaboró tres estrategias interrelacionadas de trabajo. La primera consistía en dar más visibilidad a una versión reformulada de los planes de la Hidrovía, desplazándola del plano económico y técnico en que se había

⁹ Entrevista con Glenn Switkes de International Rivers Network y Ríos Vivos, San Pablo, 16 de octubre de 2001.

formulado previamente a una discusión pública que incluía preocupaciones ambientales y sociales.¹⁰ La visibilidad fuera de la región dependía en parte de enmarcar a la Hidrovía como un mega-proyecto con impactos negativos en la biodiversidad de un ecosistema crítico, las tierras húmedas del Pantanal. La viabilidad de la coalición dentro de la región –que incluía a grupos indígenas, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y centros de investigación además de los ambientalistas– dependía de añadir al marco una preocupación más profunda acerca de las condiciones sociales y los modelos de desarrollo.

La Coalición revirtió todos los supuestos y argumentos de los gobiernos regionales: rechazó el modelo de desarrollo a gran escala que la Hidrovía pretendía desencadenar y planteó la inviabilidad absoluta basada en consideraciones ambientales. Contradiciendo la presunción de los gobiernos de que la Hidrovía iba a beneficiar a todos, argumentaron que iba a ser dañina para la población de todo el Cono Sur, y especialmente para los pobladores de la propia cuenca. Afirmaban que la Hidrovía estaba destinada a destruir empleos y a cambiar los estilos de vida, así como el hábitat y la calidad del agua. Estos efectos podrían provenir de la propia Hidrovía y de los incentivos para la expansión de la monoproducción agrícola de productos como la soja, por la especulación de tierras y por las nuevas iniciativas industriales y mineras.

Una segunda táctica de la Coalición fue lograr ingresar a las reuniones de la CIH y ejercer una mayor influencia directa sobre sus deliberaciones. La Coalición Ríos Vivos escribió en 1995 varias cartas al BID, al PNUD y a la CIH demandando inclusive la suspensión de los estudios de factibilidad, y final-

¹⁰ Esta nueva cobertura es evidente en los archivos compilados por la International Rivers Network en su Hidrovía Campaign Dossiers 1-7. Todos los entrevistados de Ríos Vivos destacan la importancia de las consideraciones tanto ambientales como sociales.

mente logró concertar una reunión con el presidente de la CIH el 22 de agosto de 1995. Este también fue el día en que los jefes de las delegaciones de la CIH declararon, en una Reunión Extraordinaria, que no se iba a implementar la Hidrovía en la región del Pantanal, por lo menos en sus primeras fases.¹¹ En 1996 la CIH aprobó las extensas obras de ingeniería en la sección siguiente de la Hidrovía (al sur de Corumbá, Brasil) y los activistas ecológicos nuevamente expresaron su oposición. La Coalición Ríos Vivos, además de otros activistas, comunidades de pesca e indígenas de la región protestaron contra el acuerdo, y enviaron cartas que exigían más participación y debate entre los 40 millones de habitantes de la región. Rechazaron la oferta de la CIH de realizar una audiencia pública para discutir su proyecto de ingeniería y el informe económico sobre la base de que las ONGs no habían tenido acceso al voluminoso informe técnico antes de la reunión.¹²

Una tercera estrategia demostró ser más exitosa, por lo menos temporalmente: la estrategia clásica del bumerang (Keck y Sikkink, 1998), que consiste en presionar a las instituciones internacionales para que retengan los fondos para proyectos promovidos por los gobiernos nacionales. Tan tardíamente como en 1997, el BID seguía apoyando públicamente la Hidrovía en escritos que la presentaban como una posibilidad atrayente para la inversión y el desarrollo en la región del MERCOSUR, sin mencionar en absoluto el tema ambiental.¹³ Poco después, sin embargo, el BID encargó un informe que comparó los estudios de impacto oficiales con las revisiones críticas de expertos independientes contratados por el Environmental Defense Fund de los Estados Unidos y la Funda-

¹¹ Hidrovía Campaign Dossier 2, octubre de 1995, *International Rivers Network*.

¹² Dossier 2 - Proyecto Hidrovía Paraná-Paraguay, Mayo de 1996, Taller Ecologista y Coalición Ríos Vivos.

¹³ BID-INTAL, *Informe MERCOSUR*, n° 3, 1997.

ção Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural, y a partir de allí renunció a continuar financiando el proyecto. En la historia clásica del bumerang, este paso debiera marcar el fin de la historia. Sin embargo, no lo fue en este caso.

3. DESPUÉS DEL BUMERANG

Ante el acuerdo transnacional entre los activistas ecológicos y las agencias de financiamiento sobre los altos costos ambientales y los dudosos beneficios económicos del proyecto, la perspectiva de una gran supercarretera acuática regional parecía desaparecer de la agenda hacia 1997. Sin embargo, la Hidrovía permaneció viva, en la forma de una serie de iniciativas nacionales para el transporte fluvial, e inclusive vuelve a surgir como esfuerzo regional. Para ambos lados de la confrontación, los años pos-bumerang presentaron nuevos desafíos.

Para los activistas ecológicos, el retiro de apoyo del BID para la Hidrovía significó perder la posibilidad de utilizar la estrategia del bumerang. También perdieron una estructura unificada de decisión en la que podían focalizar sus energías. Estas pérdidas fueron costosas para los ambientalistas, que debieron volcarse a las estructuras de oportunidad política nacionales, lo que implicó la fragmentación de su capacidad de organización colectiva. Ríos Vivos también debió diversificar su enfoque, y focalizó su acción en cuatro áreas que, aunque relacionadas con los temas planteados por la Hidrovía, no están limitados a ella: frenar la expansión de la frontera agrícola; estimular la creación de políticas de energía sustentable; ejercer un control social sobre las instituciones financieras internacionales; y el agua potable en América del Sur.¹⁴

Para los gobiernos regionales, el desafío transnacional les cercenó la unidad y el proyecto compartido de los inicios de

¹⁴ Entrevista con Glenn Switkes.

los años noventa. Además de perder al BID como inversor principal del proyecto, desde la perspectiva de los demás gobiernos, Brasil se tornó un aliado no confiable. No obstante, su definición del tema de la Hidrovía permanece notoriamente similar a la visión que compartían inicialmente, aunque probablemente tienen menos certeza de que pueda prosperar sin oposición.

Para la mayoría de los gobiernos involucrados, el proyecto de la Hidrovía es tan claramente beneficioso que nunca abandonaron la idea de llevarlo a cabo. Se trata de una ruta de salida al Atlántico muy preciada para Bolivia y Paraguay, dos de los países más pobres de América del Sur. En Argentina y Uruguay, los gobiernos nacionales han visto la Hidrovía como una excelente oportunidad de traer nuevas rutas de comercio internacional a través de sus puertos. Desde 1997, los gobiernos se han preocupado por descubrir nuevas maneras de promover la Hidrovía como proyecto conjunto y en cada una de las porciones nacionales de la vía. En la reunión de la CIH en Brasil, en octubre de 2000, reafirmaron su plan de elaborar una segunda versión de la Hidrovía, desde Corumbá hacia el sur (*Comercio Exterior*, 8 de mayo de 2001). La Corporación Andina de Fomento y Fonplata (agencias financiadoras propias de América del Sur) se comprometieron a financiar una nueva ronda de estudios de factibilidad y de impacto ambiental. En el pasado, la estrategia del bumerang fue utilizada en relación con las agencias de financiamiento del Norte y no con las agencias de la región, y Ríos Vivos no puede esperar tener la misma influencia sobre estas últimas.¹⁵

Los países que están a favor de la Hidrovía se preocupan por responder todas las críticas al proyecto. En parte, su respuesta ha sido enfatizar los beneficios. En un seminario realizado en Montevideo en mayo de 2001 (“Hidrovía, la Integración Posible”), uno tras otro orador puso el énfasis sobre el

¹⁵ Entrevista con Glenn Switkes.

papel de la Hidrovía en el desarrollo económico, en proporcionar transporte barato, en su importancia geopolítica, y en muchas otras justificaciones (*Comercio Exterior*, 5 de junio de 2001). Inclusive se da que como la coalición ambientalista es de carácter transnacional, se la puede acusar de ser una pantalla de los intereses comerciales de los Estados Unidos, tales como los intereses de la soja y los granos (Tebet, 2000). En el Seminario de Montevideo, quien se llevó los mayores aplausos fue el ex presidente Lacalle, de Uruguay, quien enfatizó la presencia de sospechosos intereses internacionales que obstruirían el proyecto: “La Hidrovía en funcionamiento se opondrá contra intereses muy fuertes, como los de Estados Unidos”. Respondiendo a los activistas y a otros críticos no gubernamentales, Lacalle dijo: “Debemos cuidar del medio ambiente, pero tenemos que saber que nuestra mayor responsabilidad está con aquellos que habitan esta extensa región, debemos darles la oportunidad de desarrollarse” (*Comercio Exterior*, 5 de junio de 2001).

Los gobiernos de la región han atacado vehementemente la posición que asumió Brasil a partir de 1997. Al respecto, el ministro uruguayo de Transporte y Obras Públicas, Lucio Cáceres, señaló en el Seminario de Montevideo:

Uruguay ha estado en la vanguardia del tema, cumpliendo con obras su compromiso con el proyecto, Argentina también ha encarado esa extraordinaria tarea, invirtiendo 700 millones del dólares, Paraguay está inmerso en un gran esfuerzo para dragar, contando con la ayuda de las dragas argentinas, Bolivia también ha mejorado, el contraste lamentablemente es dado por Brasil, que no ha avanzado en este tema (*Comercio Exterior*, 5 de junio de 2001).

En el período pos-1997, los gobiernos de Brasil y Argentina han expresado las posiciones más extremas sobre la Hidrovía. Dada la importancia del nivel nacional en este período, dedicaré el resto de este apartado a las posturas de estos

dos países. Lo que llama la atención es que, a pesar de lo extremas que aparecen las posiciones gubernamentales, el estado actual de la Hidrovía en ambos países es sorprendentemente similar, gracias a la colaboración permanente de la Coalición Ríos Vivos.

Argentina, sobre todo bajo el mandato del ex presidente Carlos Menem, siempre ha mostrado gran apuro por construir la Hidrovía. Atravesaría las regiones más ricas e industrializadas de Argentina, y los líderes políticos ven a la Hidrovía como una ruta económica para transportar sus productos hacia el gran mercado brasileño y como fuente de nuevos insumos para sus fábricas y puertos. Una empresa conjunta belga y argentina, Hidrovía S.A., ganó en 1993 la licitación para el dragado de la franja de la Hidrovía desde el sur de Santa Fe hasta Buenos Aires. La misma recauda anualmente no sólo los peajes sino también 40 millones de dólares en subsidios gubernamentales directos. En 1997, Menem intentó extender su contrato para incluir otros 2.000 kilómetros de los Ríos Paraná y Paraguay –el resto de la porción argentina de la Hidrovía– a pesar del retiro del BID del proyecto. Todas las partes de este emprendimiento están fuertemente apoyadas por las elites políticas y económicas de la región directamente afectada, sobre todo por la asociación de los gobernadores del noreste argentino y por la Bolsa de Comercio de la ciudad de Rosario, en la provincia de Santa Fe.

Hay dos obstáculos importantes que acosan a las fuerzas argentinas en favor de la Hidrovía. Uno es la profunda crisis económica que ha azotado a la economía argentina desde 1998. El Ministerio de Economía nunca desembolsó los fondos para la extensión del dragado, a pesar de todas las presiones políticas que recibió. Los empresarios locales (de Rosario y otras ciudades de la cuenca) piensan que esta posición es una respuesta a las señales negativas provenientes de Brasil, vinculadas a las posiciones ambientalistas irrazonablemente rígidas y a la preferencia geoestratégica brasileña por conectar la región del Pantanal a sus propios puertos atlánti-

cos por ferrocarril (*La Capital*, 2 de junio de 1998). En noviembre de 2001, el ex presidente argentino De la Rúa anunció en su último plan económico de “Déficit Cero”, que los subsidios para el dragado de la Hidrovía se interrumpirían, decisión que los líderes locales quisieron resistir.

El segundo obstáculo es más local. Los ambientalistas argentinos de la región noreste han sido una parte importante de la Coalición Ríos Vivos. Después de los esfuerzos realizados en 1997 por extender los contratos de dragado, pasaron a la acción.¹⁶ Seis de ellos utilizaron una de las nuevas oportunidades participativas ofrecidas por las reformas constitucionales de 1994, pidiendo al Defensor del Pueblo de la Nación que bloquee legalmente los contratos.¹⁷ Su queja al Defensor argumentaba contra el contrato en múltiples planos, inclusive en la falta de información pública, en el hecho de que no se siguieron procedimientos establecidos, en la ausencia de una evaluación de impacto ambiental completa y adecuada de la Hidrovía, y en la ausencia de controles y supervisiones adecuadas de las actividades de Hidrovía S.A. Dado que en Argentina no existe una ley nacional amplia que regule los estudios de impacto ambiental, la presentación también tiene la interesante función legal de establecer precedentes para estas evaluaciones en otros ámbitos de la legislación nacional, internacional y provincial.

Después de varios meses de estudio y demandas de información a las agencias nacionales pertinentes, el Defensor

¹⁶ Entrevistas con Jorge Cappato, Fundación Proteger, Santa Fe, 31 de octubre de 2001 y con Elba Stancich. Véase también Dossier 4- Proyecto Hidrovía Paraná-Paraguay, septiembre de 1997, Taller Ecologista y Coalición Ríos Vivos.

¹⁷ Carta al Defensor del Pueblo de la Nación, Jorge L. Maiorano, del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Entre Ríos, el Foro Ecologista de Paraná, Ecovi, Fundación Proteger, Taller Ecologista y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la Republica Argentina, Paraná, 28 de noviembre de 1997.

emitió la Resolución 04341/98 en la que adopta buena parte de la argumentación expresada en la carta elaborada por los activistas ecológicos, y hace dos recomendaciones específicas a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación: la realización de un estudio integral de los impactos ambientales sobre toda la cuenca antes de que cualquier proyecto (por más pequeño que sea) sea aprobado, y la creación, por parte de la Subsecretaría, de un Órgano de Control para supervisar cualquier dragado de la cuenca del Río de la Plata.¹⁸ Después de una respuesta negativa de las dos secretarías involucradas, el Defensor envió un informe a la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo de la Nación, datado el 17 de septiembre de 1999. No obstante, esta Resolución puede llegar a ser una herramienta legal importante a ser usada si el gobierno decide intentar avanzar con nuevos planes de dragado en el futuro.¹⁹

Por su parte, la posición gubernamental brasileña es considerablemente más compleja, pero el resultado es similar. En términos generales se acuerda que de todos los países involucrados, Brasil es quien tiene menos para ganar con la Hidrovía. Después de todo, es el gigante económico del MERCOSUR, y todos los otros países miembros necesitan su enorme mercado y sus productos. Además, tiene muchas más alternativas de transporte, especialmente el nuevo ferrocarril (la opción preferida por muchos activistas ecológicos) y complejas rutas viales que pueden traer gran parte de la producción del corazón del continente a sus propios puertos atlánticos y a las grandes ciudades costeras. El carácter comparativamente no desarrollado de su sistema de ríos ligados a la Hidrovía implica que gran parte de las nuevas obras de ingeniería –y los

¹⁸ Es importante señalar que el Defensor tiene la opción de tomar un caso legalmente o simplemente dictar una Resolución, pero no lo hizo.

¹⁹ Entrevista con Elba Stancich.

nuevos impactos ambientales– se localizarán en su parte de la Hidrovía. Finalmente, Brasil es el país que contiene la mayor parte del Pantanal, y el ecosistema y el sistema cultural se verían afectados en forma dramática por los planes propuestos. Este ecosistema se menciona específicamente en la Constitución de 1988 y ha recibido recientemente reconocimiento internacional como patrimonio de la humanidad. Todos estos argumentos son rutinariamente esgrimidos por los movimientos ambientalistas más activos de Brasil. Brasil ha sido el centro de la Coalición Ríos Vivos y sus argumentos han estado expuestos ampliamente en los medios de comunicación brasileños.

Del otro lado, numerosos actores e intereses están a favor de la Hidrovía en Brasil. Las empresas de construcción y de ingeniería civil se beneficiarían con el proyecto, y ambas tienen vínculos estrechos con los actores políticos. Una variedad de actores en los estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul y los nuevos grandes productores de soja también ven a la Hidrovía como una ruta hacia el desarrollo económico de sus estados, comparativamente pobres. El senador Ramez Tebet (PMDB-MS) mostró su ira en un discurso en el plenario del Senado sobre el “boicot contra Mato Grosso do Sul, mais precisamente contra as hidrovias do Paraná/Tietê e do Paraguai” y señaló la existencia de fuerzas económicas internacionales “muito poderosas interessadas em matar o sonho de desenvolvimento do Brasil” (Tebet, 2000:5-6). El Ministerio de Transporte también ha hablado a menudo a favor del proyecto y representó a Brasil en la CIH durante muchos años.

Los activistas, junto con las pequeñas comunidades indígenas y pesqueras se ubican contra los intereses de las grandes empresas agrícolas y de construcción. Ambos bandos son apoyados por una mezcla de actores regionales, nacionales e internacionales, a pesar de la retórica de quienes están a favor de la Hidrovía. En este contexto, no es sorprendente que la posición gubernamental brasileña sea difícil de ubicar con claridad. En 1997, enseguida después de la decisión del BID de re-

tirar su financiamiento, distintos portavoces expresaban posturas diferentes. Por ejemplo, mientras el Ministerio del Medio Ambiente anunció el fin del proyecto, el Ministerio de Transporte declaró que continuaría. En 2001, la mayoría de los actores gubernamentales expresaban posturas similares sobre la Hidrovía, lo que sugería que habría un libreto común: no habrá cambios en gran escala en la porción brasileña de la Hidrovía, sobre todo aquellos que podrían dañar el Pantanal. Sin embargo, siempre hubo transporte fluvial en los ríos de la región, y eso continuará, con mejoras y mantenimiento rutinarios. Esta posición tiene un efecto de distracción tanto de antagonistas como de defensores de la Hidrovía, y ambos sectores entienden que la definición de “mantenimiento rutinario” es la clave (*Comercio Exterior*, 5 de junio de 2001; International Rivers Networks News Releases, 6 y 10 de enero de 2001).

El desenlace puede inclinar la balanza para el lado de los ambientalistas y sus aliados, porque han usado uno de los nuevos mecanismos de oportunidad de participación posdictatoriales y han introducido el sistema legal. Después de la retirada del apoyo del BID y del retorno de los activistas a las estructuras políticas nacionales, la Coalición Ríos Vivos siguió dando apoyo técnico y político en algunos casos judiciales en Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, casos que intentaron bloquear algunas de las mejoras de “rutina” propuestas, tales como la expansión de puertos planeadas a lo largo del Río Paraguay. Las oficinas del Ministerio Público elevaron los casos, con el apoyo del diputado Gilney Viana y compañías de ecoturismo (International Rivers Networks News Releases, 6 y 10 de enero de 2001). El argumento más amplio levantado, que fue aceptado por el juez Tourinho Neto de la Corte Federal de Apelaciones el 12 de diciembre de 2000, era que la Hidrovía no podría construirse en etapas o pedazos, sino que se necesitaba tener una evaluación integral de su impacto ambiental en toda la cuenca del Río Paraguay antes de que cualquier proyecto menor o de “rutina”

podiera llevarse a cabo. Además, el juez dictaminó que sólo la agencia ambiental nacional, IBAMA, podría llevar a cabo semejante evaluación.²⁰ Sus argumentos presentan preguntas legales interesantes porque sugieren que debería hacerse un único estudio de toda la cuenca del Río de la Plata. Mientras semejante proceso está fuera del mandato de un Juez Federal brasileño, el juez entendía que debía hacerse un único estudio de impacto ambiental “por lo menos dentro de la parte nacional de la Hidrovía” (*ibidem*:371). En todo caso, la decisión apoya los esfuerzos de los ambientalistas por restringir una serie de proyectos aislados de los ríos que, en su conjunto, tiene un impacto muy grande. De algún modo, este es un resultado más contundente que el argentino, ya que el estudio de impacto ambiental es un requisito legal en Brasil, y no sólo una recomendación. Además, desde 1986 Brasil ha instituido un requisito y una estructura de estudios de impactos ambientales nacionales, que incluye audiencias y participación pública obligatorias. Sin embargo, en el caso brasileño no hay una previsión de controles y monitoreo futuro en este asunto, y en esto se diferencia del caso argentino.

Los paralelos entre ambos países no se reducen a las similitudes de sus recientes casos judiciales. Lo que llama la atención es la manera en que las experiencias de la Coalición Ríos Vivos siguen reproduciéndose en las actividades y marcos de muy diversos y dispersos grupos de activistas. La Fundación Cebrac, una organización radicada en Brasilia que colaboró redactando informes críticos sobre la Hidrovía en 1994 y 1997 canalizó su especialización en el tema de hidrovías en una movilización exitosa contra otra hidrovía brasileña, el

²⁰ Los argumentos del Procurador General y la decisión final del Juez están publicados en la *Revista de Direito Ambiental* 21(6), enero-marzo de 2001, págs. 246-255 y 370-372, respectivamente.

Araguai-Tocantins.²¹ También coordinó un estudio con el Instituto Centro de Vida para la WWF respecto de los impactos ambientales de la navegación actual en la región de Pantanal (Fundação Cebrac y ICV, 1999). En el otro extremo de la propuesta Hidrovía, en Santa Fe (Argentina), la Fundación Proteger está tomando los marcos de la Coalición Ríos Vivos como disparador de una serie de talleres participativos con comunidades pesqueras a lo largo de la cuenca del Río de la Plata. Conjuntamente, están buscando soluciones que posibiliten la continuación de los estilos de vida relacionados con la actividad artesanal pesquera tradicional junto con la preservación de especies de peces de río. La Fundación Proteger mantiene una serie de listas regulares de correo electrónico de activistas y periodistas, y distribuye entre ellos actualizaciones sobre la Hidrovía, la pesca de aguas dulces y otras cuestiones. También continúan participando en las movilizaciones contra las represas regionales junto a los activistas de la Coalición.²² En San Pablo y Rosario, los activistas del *International Rivers Network* y del Taller Ecologista describen actividades notoriamente similares de monitoreo de la Hidrovía: examinan los websites, leen los periódicos, convocan a personas conocidas. En caso de que algo pudiera suceder, están preparados para reactivar la red.²³

Conclusiones

Este estudio de caso de la Hidrovía muestra la increíble complejidad que los procesos de integración regional traen al

²¹ Entrevista con Mauricio Galinkin, Fundação Cebrac, Brasilia, 9 de octubre de 2001.

²² Entrevista con Jorge Cappato, Fundación Proteger, Santa Fe, 31 de octubre de 2001.

²³ Entrevistas con Glenn Switkes y Elba Stancich.

campo de las interacciones políticas. Esa complejidad en sí misma contribuye mucho a destruir la posibilidad de una ciudadanía activa y participativa en ese nivel. La Coalición Ríos Vivos tuvo un éxito notable al negociar esta complejidad y alcanzó la meta de su “ciudadanía activa”: bloquear el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Lograrlo fue el fruto de todas las facetas de un movimiento social: la estructura de oportunidades políticas, la propia estructura de movilización de la Coalición, y su habilidad de reformular el problema de tal modo que resonara en públicos diferentes. En términos de la estructura de oportunidades políticas, el éxito de la Coalición dependió en parte de su capacidad de hacer uso de las oportunidades ofrecidas y exigidas por los estados. Así, en momentos críticos encontró a un aliado significativo en el BID, exigió y usó las oportunidades para participar en los procesos de toma de decisión y ayudó a iniciar procedimientos que condujeron a decisiones legales contra la Hidrovía. La Coalición usó las oportunidades políticas en todos los niveles, desde el subnacional al nivel transnacional. Pudo hacerlo, en parte, debido a su estructura de movilización. Su membresía y su coordinación nacional incluyen organizaciones de cada uno de los cinco países involucrados directamente con la Hidrovía, organizaciones de las regiones por las que fluyen los ríos y ONGs de los países del norte. Su laxa coordinación le permitió a la organización articularse en la escala necesaria para aprovechar una oportunidad política dada, y no fueron necesarios grandes recursos para mantenerse a lo largo del tiempo. Finalmente, las demandas ambientales y de justicia social tuvieron un fuerte impacto en un público más amplio y simultáneamente lograron sostener a la Coalición durante su prolongado período de acción.

Retornando a las preguntas iniciales sobre la ciudadanía, este estudio de caso sugiere que es posible que las organizaciones de la sociedad civil construyan un espacio para la ciudadanía activa dentro de los procesos del MERCOSUR. Sin embargo, este espacio fue más que nada una conquista de los

movimientos mismos, ya que las aperturas en la estructura de oportunidades políticas globales del MERCOSUR fueron casi irrelevantes para sus propósitos. También es clara la irregularidad de su inclusión: sólo un gobierno (Brasil) respondió de una manera inclusiva a los argumentos y demandas de los activistas ecológicos. Los cuatro países restantes fueron mucho más sensibles a las demandas de los actores con intereses económicos, aunque el gobierno brasileño tampoco fue insensible a ellos. Los gobiernos ofrecieron a los actores comerciales enormes posibilidades de inclusión –invitaciones enviadas, opiniones pedidas y escuchadas–, de maneras que nunca fueron extendidas a los indígenas, a los ambientalistas o a las pequeñas comunidades pesqueras.

En cuanto al interrogante acerca de si se podrán desarrollar en la región identidades y proyectos comunes, este tipo de movilización podría fomentar algo en esa dirección, pero en los hechos no lo ha alcanzado. Las reuniones y contactos eran ocasionales más que permanentes, y las identidades nacionales fueron a menudo un componente crítico de los roles que se jugaron. Además, los propósitos comunes desplegados no estuvieron restringidos a la región, sino que también convocaron a actores de fuera de la región. Lo que seguramente ocurrió es que los actores ubicados directamente en la cuenca del río adquirieron una comprensión más cabal de su conexión con los ubicados “aguas arriba” o “aguas abajo”, y en este punto, la congruencia y articulación de los diversos proyectos “locales” en curso es notoria.

Bibliografía

- Albrow, Martin y Darren O’Byrne (2000), “Rethinking State and Citizenship Under Globalized Conditions”, en Goverde, H. (ed.), *Global and European Polity? Organizations, Policies, Contexts*, Burlington, VT: Ashgate.
- Arach, Omar n.d., *Ambientalismo*, “Proyectos de gran escala y

- transnacionalidad: el caso de la coalición ríos vivos y la oposición a la ‘Hidrovia del MERCOSUR’”, Misiones. Mimeo.
- Balbis, Jorge (2001), “La participación de la sociedad civil en la construcción del MERCOSUR”, Montevideo: CLAEH. Mimeo.
- Balibar, Etienne (1999), “Is European Citizenship Possible?”, en Holston, J. (ed.), *Cities and Citizenship*, Durham, NC: Duke University Press.
- Bellamy, Richard y Warleigh, Alex (1998), “From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union”, *Millennium*, n° 27, vol. 3, págs. 447-468.
- Bhabha, Jacqueline (1999), “Belonging in Europe: Citizenship and Post-National Rights”, *International Social Science Journal*, n° 51, vol. 1, págs. 11-23.
- Bucher, E.H.; Bonetto, A.; Boyle, T.P.; Canevari, P.; Castro, G.; Huszar, P. y Stone, T. (1994), *Hidrovia: Uma Análise Ambiental Inicial da Via Fluvial Paraguai-Paraná*, Buenos Aires: Humedales para las Américas.
- Canitrot, Adolfo y Silvia Junco (eds.) (1993), *Macroeconomic Conditions and Trade Liberalization*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cason, Jeffrey (2000), “On the Road to Southern Cone Economic Integration”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 41, vol. 1, págs. 23-42.
- Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná (CIH) (1994), *Compilaciones de Informes de las Reuniones del CIH*, vol. 3, Buenos Aires: CIH.
- Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná (CIH) (1991), *Tratado Actas Informes: Hidrovia Paraguay-Paraná*, Santa Cruz, Bolivia: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- ECOS (1998), *Comercio Exterior, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable dentro del MERCOSUR. El rol de la Sociedad Civil (Conference Proceedings)*, Montevideo: ECOS.
- FARN (1997), *Hacia regulaciones ambientales armonizadas para las inversiones privadas en grandes proyectos de infraestructura en el MERCOSUR*, Buenos Aires: FARN.
- Friedman, Elizabeth y Kathryn Hochstetler (2002), “Assessing the ‘Third Transition’ in Latin American Democratization: Civil

- Society in Brazil and Argentina”, en *Comparative Politics*, n° 1, vol. 35, octubre.
- Fundação Cebrac e Instituto Centro de Vida (1999), *Retrato da Navegação no Alto Rio Paraguai*, Brasilia: WWF.
- Grandi, Jorge y Lincoln Bizzozero (1998), “Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Integración regional y participación de la sociedad civil*, Montevideo: CEFIR/ALOP/CLAEH.
- Hochstetler, Kathryn (2002), “Brazil”, en Jänicke, Martin J.; Weidner, H. y Jörgens, Helga (eds.), *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building*, Berlin: Springer Verlag.
- Holmes, Leslie y Murray, Philomena (eds.) (1999), *Citizenship and Identity in Europe*, Brookfield, VT: Ashgate.
- Holston, James y Appadurai, Arjun (1999), “Cities and Citizenship”, en Holston, J. (ed.), *Cities and Citizenship*, Durham, NC: Duke University Press.
- Instituto Centro de Vida, Fundação CEBRAC y WWF (1994), *Hidrovia Paraguai-Paraná: Quem Paga a Conta?*, Brasilia: WWF.
- Jacobs, Jamie (2001), *Think Nationally, Act Nationally?: Environmentalism, Citizenship, and Global Cooperation*, West Virginia University, mimeo.
- Jelin, Elizabeth (1999), “Introduction”, en *International Social Science Journal*, n° 51, vol. 1, págs. 5-10.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert R. (1986), “Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies”, en *British Journal of Political Science*, n° 16, págs. 57-85.
- Lacarrière, Mónica y Raggio, Liliana (1997), “Citizenship within the Globalization Context: An Analysis of Trends within MERCOSUR”, en *Mankind Quarterly*, n° 37, vol. 3, págs. 263-281.
- Manzetti, Luigi (1993-94), “The Political Economy of MERCOSUR”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 35, vol. 4, págs. 101-141.

- Mariano, Karina P., Vigevani, Tullo y Oliveira, Marcelo Fernandes de (2000), “Democracia e Atores Políticos no MERCOSUR”, en Costa Lima, M. y Medeiros, M.A. (eds.), *O Mercosul no Limiar do Século XXI*, San Pablo: Cortez y CLACSO.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.) (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Passos, Lidia Helena Ferreira da Costa (2000), “Aspectos práticos da ação civil pública em matéria ambiental”, en *Cidadania e Justiça*, n° 4, vol. 9, págs.13-25.
- Peruzzotti, Enrique (2001), “The Nature of the New Argentine Democracy: The Delegative Democracy Revisited”, en *Journal of Latin American Studies*, n° 33, vol. 1, págs. 133-155.
- Roett, Riordan (ed.) (1999), *MERCOSUR: Regional Integration, World Markets*, Boulder: Lynne Rienner.
- Ruchelli, Humberto (1995), “Las negociaciones en el MERCOSUR: situación actual y perspectivas de los convenios y acuerdos”, en *Signos Universitarios*, n° 14, vol. 27, págs. 17-33.
- Sabsay, Daniel Alberto (2001), “La problemática ambiental y el desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa”, en *Revista de Direito Ambiental*, n° 6, vol. 22, págs. 38-49.
- Sanguinetti, Jorge (1991), “‘Proyecto Hidrovia’: oportunidades del empresariado”, en *Integración Latinoamericana*, n° 16, vol. 168, págs. 42-51.
- Silva, Cátida Aida (2000), “Brazilian Prosecutors as Ombudsman and Attorney of Civil Society: Bringing Social and Collective Demands to the Courts of Justice”, en Van Loon, F. y Van Eeken K. (eds.), *60 Maal Recht en 1 Maal Wijn; Sociology of Law, Social Problems and Legal Policy*, Amsterdam: Acco Leuvan/Amersfoort.
- Tarrow, Sidney (1994), *Power in Action: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press.
- Tebet, Ramez (2000), *Defesa de Mato Grosso do Sul*, Brasilia: Senado Federal.
- Tussie, Diana (ed.) (2000), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires: FLACSO y Temas Grupo Editorial.

Tussie, Diana y Vásquez, Patricia I. (1997), "The FTAA, MERCOSUR, and the Environment" en *International Environmental Affairs*, n° 9, vol. 3, págs. 232-248.

El MERCOSUR y el movimiento de mujeres: ¿un espacio para la ampliación de ciudadanía?

TERESA VALDÉS

Una historia de intercambios

En América Latina el movimiento feminista tiene una larga historia de diálogos e intercambios, que se remonta a principios del siglo xx y la lucha sufragista.¹ Desde los inicios, su historia se desarrolla con una constante paradoja: anclado en un discurso fuertemente internacionalista, hasta hace pocos años sus demandas y reivindicaciones sólo pudieron ser visualizadas como posibles en el marco de los estados-naciones.

A lo largo del siglo xx, desde distintas vertientes, grupos de mujeres fueron ocupándose crecientemente de la situación subordinada y marginada de este amplio sector social, reuniéndose en organizaciones de tipo cultural, sufragista y feminista para luchar por el acceso a la educación, por reformas laborales, por la igualdad de derechos civiles y políticos con

¹ Al menos cuatro congresos internacionales femeninos se celebraron en América Latina en las primeras décadas: en Argentina en 1910, en Chile en 1923, en Perú en 1924 y en Colombia en 1930. En ellos, la obtención del derecho a voto estuvo en el centro del debate.

los varones. Es notable la vitalidad de las organizaciones femeninas en esa primera época, expresada en numerosas reuniones y congresos a nivel nacional así como en la creación de partidos políticos de mujeres para luchar por el cambio (Valdés y otros, 1995; Valdés, 2000). Algunas de sus líderes participaron en la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres, cuya primera conferencia se realizó en 1930 en La Habana, Cuba. Esta Comisión vino a multiplicar las relaciones e intercambios regionales. Este “primer feminismo” sentó las bases para las reivindicaciones que se irían a formular posteriormente.

Con algunos períodos de mayor intensidad que otros, a través de estos intercambios el movimiento ha apoyado la conquista de nuevos derechos en los diferentes países y ha elaborado demandas comunes. También elaboró una reflexión, análisis y estrategia política. El hilo conductor del liderazgo público de generaciones de mujeres se ha concertado en hacer realidad los ideales de la modernidad, alentar la emancipación y el derecho a tener derechos (Jelin, 1996). Al analizar la acción colectiva de las mujeres latinoamericanas en el siglo xx, es posible comprenderla como un proceso constante de lucha por la construcción y ampliación de ciudadanía (Valdés y otras, 2001).

Una segunda ola del movimiento feminista en la región se desarrolla durante la década de los setenta, como parte activa del renacer del feminismo en Occidente en ese período. En esta etapa de movilización femenina, la articulación y coordinación entre organizaciones de diferentes países se fue incrementando. La realización, en Ciudad de México, de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975) abrió un nuevo espacio para los intercambios y para el encuentro del movimiento social con actores institucionales, tanto nacionales como internacionales. Esta Conferencia incorpora a la agenda de Naciones Unidas la preocupación por la “integración” de las mujeres en el desarrollo. Esta visión –que suponía que las mujeres habían estado hasta ese momento “fuera” del proce-

so de desarrollo y que la estrategia a seguir debía ser la búsqueda de la “integración”– vino acompañada por la canalización de recursos y la implementación de proyectos en los distintos países, así como por el apoyo a ONGs (organizaciones no gubernamentales) y diversas organizaciones de base y del movimiento de mujeres. El diagnóstico implícito de exclusión, así como el tipo de estrategia a seguir, fue objeto de un amplio debate.²

La Conferencia de México fue la ocasión para la realización del primer foro mundial paralelo de organizaciones no gubernamentales de mujeres. En efecto, mujeres de distintos países y con diferentes experiencias se encontraron en ese marco, generándose un proceso de reconocimiento mutuo y de discusión y elaboración de estrategias de trabajo de las organizaciones feministas incipientes.

Desde 1981 se llevan a cabo Encuentros Feministas de América Latina y el Caribe.³ Estos Encuentros congregan a miles de feministas de la región y son un espacio de debate y de afirmación de identidad. Los contenidos de esos encuentros periódicos han ido marcando los ejes de las reivindicaciones y estrategias institucionales de los movimientos de mujeres en cada país de la región y en el espacio de las organizaciones de Naciones Unidas (Álvarez, 1998).

² En dicha oportunidad se hizo visible la situación de millones de mujeres pobres en el mundo y el rol que les cabía en el desarrollo económico y social de los países. USAID y otros organismos adoptaron la estrategia “Mujer en el Desarrollo” (MED), término acuñado por un grupo de antropólogas de la Society for International Development (véase Boserup, 1970). Dio origen a investigaciones y proyectos de desarrollo productivo, especialmente en el ámbito rural, y especialmente a un debate que permitió la definición posterior de nuevas estrategias (véase Moser, 1995).

³ Hasta la fecha se han realizado nueve encuentros. Los debates realizados en esos encuentros han sido analizados en numerosas publicaciones. Véase, entre otras, Saporta y otras, 1994; Vargas, 1994; Olea, 1998; y Navarro, 2000.

En 1984, con la creación de la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, que articula a redes nacionales, a ONGs, organizaciones y a mujeres individualmente, se da inicio a una nueva forma de intercambios y de acción coordinada de mujeres del movimiento en la región: las redes especializadas temáticas. En 1988 se crea la Red de Educación Popular entre Mujeres y en 1990 la Red Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual. También existe como red importante el Consejo Latinoamericano de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Estas redes han surgido por la necesidad de actuar políticamente en forma coordinada a nivel internacional, pero desde cada organización y desde cada país. De este modo es posible intercambiar información y recursos, implementar una agenda común y fortalecer a cada organización o institución. El trabajo en las redes supone objetivos y planes de trabajo claros y específicos, lazos de confianza, y motivación e interés de las participantes (Guzmán y Mauro, 1997; Keck y Sikkink, 1998). A su vez, aunque las redes son regionales, el escenario de acción política fundamental es nacional: demandar cambios frente al Estado nacional.

En menor medida, los organismos internacionales se están convirtiendo paulatinamente en escenarios de acción y reivindicación, como mecanismos a través de los cuales se pueda ejercer influencia sobre los gobiernos nacionales. También se han creado redes de categorías específicas, como ser de mujeres negras, de mujeres indígenas o de mujeres lesbianas, de mujeres municipales y de parlamentarias.

Institucionalización y nuevas agendas

Desde mediados de los años ochenta, hay un proceso de cambio sustancial en las condiciones de actuación del movimiento de mujeres. Lo más significativo fue la generalización de la democracia como sistema de gobierno, en coexistencia

con modelos económicos neoliberales –que demandan reformas al Estado en función de la gobernabilidad– en el marco de una creciente globalización.

Para las mujeres, este período implica una creciente legitimidad y reconocimiento de sus demandas. Tanto las organizaciones sociales como las instancias gubernamentales ingresan en un proceso de institucionalización de los canales de expresión de las demandas. Esta institucionalización es mucho más fuerte en el ámbito internacional, con la creación de numerosas oficinas y espacios especializados a partir de 1975 y de la aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (1979).⁴

A las mujeres del movimiento se les presentan opciones estratégicas, que resultan en dilemas y conflictos acerca de cómo actuar frente al Estado y las instituciones internacionales. El dilema central es establecer bajo qué condiciones convertirse en funcionarias o asesoras del Estado, como “expertas” en el tema mujer antes que como feministas políticas. Un sector de mujeres optó por una estrategia centrada en la “acción autónoma” frente a la institucionalidad estatal e internacional. Su acción se desarrolla en el plano cultural, simbólico y de la subjetividad, con una crítica radical al patriarcado como forma de subordinación de las mujeres. La sospecha que alienta esta postura es que la incorporación institucional termine en la cooptación de los liderazgos y de la agenda feminista, resultando en una rearticulación del patriarcado y no en un cambio significativo en el lugar social de las mujeres (Pisano, 1996).

⁴ A partir de 1975 se crean unidades de mujer y desarrollo en el sistema de Naciones Unidas, se crean UNIFEM e INSTRAW como organismos especializados. También se avanza en la legislación internacional, en 1979 con la Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) y en 1994, con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Álvarez, 1998).

Otro sector del movimiento de mujeres, mayoritario en términos cuantitativos, optó por la estrategia de incidir en la formulación de políticas específicas para mejorar la situación de discriminación y exclusión femenina a partir de su capacidad técnica y profesional, con el objetivo de implementar las propuestas del movimiento desde la institucionalidad pública, entendiendo el acceso a puestos de decisión como parte de su lucha por la ampliación de la ciudadanía.

En varios países, militantes del movimiento se integraron a los nuevos gobiernos democráticos en el nivel de ministerios y secretarías, en el ámbito nacional, estadual o provincial o local. Desde esos lugares buscaron modificar el desequilibrio de poder, y se embarcaron en la tarea de desarrollar instituciones, políticas y programas gubernamentales para mejorar la situación de las mujeres. La acción concentrada en la denuncia de la discriminación dio lugar a propuestas de acción concreta. El resultado fue una mayor visibilidad de los asuntos de las mujeres en la sociedad y una mayor preocupación por parte de los Estados y gobiernos de incidir en las discriminaciones de género, recogiendo las indicaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. De hecho, en un escenario internacional marcado por la agenda de Naciones Unidas, han ido creando una institucionalidad gubernamental, así como instrumentos y políticas para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres (Valdés y Palacios, 1999).

En esta estrategia de incorporación al sector público, el Estado no aparece como monolítico sino como un conjunto de arenas, discursos e instituciones, resultado también de sus propias luchas. Se abren numerosas posibilidades de interacción, diálogo e influencia, aunque con limitaciones. La heterogeneidad, por la falta de coherencia y la coexistencia de discursos y políticas contradictorias dentro mismo del Estado, así como la propia heterogeneidad del movimiento de mujeres, condicionan las posibilidades de la acción en cada coyuntura política.

El llamado Proceso Beijing –la preparación, realización y posterior seguimiento de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995)– al tiempo que amplió la articulación y los debates de numerosas organizaciones de mujeres en la región, jugó un rol determinante en las estrategias del movimiento de mujeres en los países. A nivel nacional y regional aumentaron los intercambios, se articularon coordinaciones subregionales y una coordinación regional de ONGs que debatieron una agenda propia de las mujeres. Los aprendizajes (anclados en aciertos y errores) en el proceso hacia Beijing (entre 1993 y 1995) llevaron a un cambio de estrategia del liderazgo del sector mayoritario del movimiento feminista de América Latina. Se hizo evidente la necesidad de encontrar maneras de negociar y articular prioridades y proyectos con la institucionalidad gubernamental e internacional. Fue cobrando cuerpo la conciencia de que el movimiento debía combinar la expresividad propia del encuentro entre mujeres –el reconocimiento de la identidad– con la elaboración de mecanismos de diálogo, negociación y articulación con las instancias gubernamentales. No bastaba tener una agenda propia si no se la podía implementar.

En la Conferencia de Beijing los gobiernos aprobaron una extensa Plataforma de Acción que apunta a eliminar los obstáculos a la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida social y a promover la igualdad de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones. La Plataforma establece objetivos y medidas para doce esferas de preocupación prioritaria.⁵ En gran medida, recoge las propuestas que el

⁵ Las doce áreas prioritarias son: La mujer y la pobreza, Educación y capacitación de la mujer, La mujer y la salud, La violencia contra la mujer, La mujer y los conflictos armados, La mujer y la economía, La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, Los derechos humanos de la mujer, La mujer y los medios de difusión, La mujer y el medio ambiente, y La niña.

movimiento feminista venía levantando desde hacía más de dos décadas en la región. Que este fuera el resultado fue producto de la compleja trama de relaciones que se fue tejiendo entre el movimiento de mujeres y los gobiernos, a nivel nacional, regional y mundial.

Los avances en este plano fueron posibles, entre otros factores, por la creación de un “triángulo de empoderamiento” que articuló una alianza entre feministas de la sociedad civil, feministas políticas y feministas en la burocracia estatal –las llamadas “demócratas” (Vargas, 1996)–. Este triángulo genera nuevos parámetros en la relación entre sociedad civil y Estado, y las alianzas entre mujeres en distintas posiciones de poder adquieren un contenido concreto y flexible. Obviamente, este tipo de acción tiene límites, marcados por los condicionamientos políticos y las negociaciones y alianzas internas de cada gobierno (por ejemplo, hay limitaciones en el abordaje de políticas hacia el aborto, los derechos sexuales y reproductivos, etcétera).

La articulación o integración de las agendas del movimiento a las agendas políticas de los gobiernos ha tenido un impacto significativo. Al terminar el siglo, todos los países de la región cuentan con un mecanismo de gobierno destinado a formular y coordinar políticas públicas para las mujeres. Asimismo, han habido avances sustantivos en la formulación de Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, consistentes en una política integral de gobierno, en la que debe intervenir el conjunto de las instituciones del Estado. Paralelamente, en la mayoría de los países, las parlamentarias han logrado la creación de comisiones legislativas destinadas a proponer y debatir aquellas leyes que afectan a las mujeres en sus diferentes ámbitos de acción (Valdés y Palacios, 1999).

Al mismo tiempo y por toda esta acción en escenarios de distinta escala, se han producido cambios importantes en la forma de existencia del movimiento de mujeres: se ha expandido, se expresa en múltiples espacios, tiene numerosos campos de actuación y se ha institucionalizado –no sólo en ONGs,

sino también en los saberes y las universidades–. Como consecuencia, hay una mayor visibilidad de la intensidad de los desequilibrios y las diferencias entre mujeres, según los espacios que ocupan y su inserción en las relaciones de poder (Álvarez, 1997). Es decir, hay tanto institucionalización como fragmentación, tanto por la especialización como por la multiplicación de los espacios y ámbitos de acción.

Paralelamente, hacia finales de la década ha habido un fortalecimiento de los sectores conservadores –particularmente ligados a la Iglesia Católica– en la mayoría de los países de la región. Estos sectores de poder ejercen fuertes presiones sobre los gobiernos, y han logrado poner barreras y hacer más lentos los avances en la agenda de las mujeres, particularmente en relación con los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, las nuevas crisis políticas y económicas que enfrentan algunos países de la región han debilitado los avances en materia de políticas públicas que buscan la equidad de género y precarizado la institucionalidad creada para ello.

En este proceso y en los diferentes escenarios, la nacionalidad no ha constituido un criterio de conflicto y fragmentación del movimiento; más bien se han mantenido las condiciones de convergencia transnacional en el marco de una agenda común, todavía por completar.

El lugar del MERCOSUR en el movimiento

El proceso MERCOSUR se desarrolló en forma paralela al creciente activismo feminista en torno a la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre la Mujer (Mar del Plata, 1994), preparatoria de la Conferencia de Beijing. Por una parte, todavía estaba fresca la experiencia de la crisis económica de los años ochenta –la llamada “década perdida” por el nulo crecimiento económico de toda la región–, la aplicación de políticas de ajuste estructural y sobre todo su impacto en las mujeres. Por otra se avanzaba en los procesos de demo-

cratización y en la búsqueda por instalar la agenda feminista en las políticas públicas. En este sentido, coincide con la ampliación de espacios de acción de las mujeres, con la consolidación de los mecanismos gubernamentales para la mujer y con la instalación de mujeres del movimiento en la burocracia estatal en los países que lo integran.

No debe sorprender, entonces, que el movimiento de mujeres no se haya incorporado de manera activa o central en el proceso MERCOSUR desde su inicio. La incorporación del tema regional en el debate de las mujeres tuvo un recorrido diferente, marcado por la tensión entre la búsqueda de institucionalización de políticas de género en el MERCOSUR y la crítica del modelo de desarrollo neoliberal globalizador. Las actoras iniciales de este debate fueron las mujeres académicas y las sindicalistas, más que las líderes del movimiento feminista.

Ya en 1992, las feministas académicas y de ONGs de Uruguay impulsaron la realización de un proyecto de investigación sobre las mujeres en el MERCOSUR, con la idea de poder establecer las eventuales consecuencias de los procesos de integración comercial sobre las mujeres. Se pretendía realizar diagnósticos para detectar ventajas y desventajas, y a partir de ellos poder hacer propuestas encaminadas a minimizar los costos del proceso y maximizar sus beneficios.⁶ Esta preocupación guió en forma consistente una de las líneas de investigación, análisis y propuestas sobre Mujer y MERCOSUR, que se mantiene y ha tenido ciertos logros: un seminario internacional en Brasil en 1995, un segundo seminario en 1997 y la creación de un Observatorio del Mercado de Trabajo del MER-

⁶ A iniciativa del CIEDUR, en diciembre de 1992 se realizó el primer seminario regional "Las mujeres en el MERCOSUR", basado en el intercambio de la información disponible. Se trataba de establecer una instancia de encuentro entre investigadoras de los países del MERCOSUR que permitiera discutir y diseñar un plan de actividades de investigación y de intervención.

COSUR, orientado a monitorear el impacto de los procesos regionales en el empleo femenino.

Esta línea de preocupaciones se hizo presente en el Foro de ONGs de América Latina y el Caribe en Mar del Plata (1994), reunión regional preparatoria para la Conferencia de Beijing del año siguiente. En esa ocasión, hubo un eje temático sobre "Modelos de desarrollo y políticas de ajuste", en el que participaron sindicalistas y feministas interesadas en comprender el impacto de los procesos de integración en las mujeres, especialmente el MERCOSUR y el Tratado de Libre Comercio (TLC). El Informe final de dicho Foro señala que:

Frente a los procesos de integración de mercados deben tomarse medidas para evitar una profundización de los problemas que aquejan las condiciones laborales en los países con menores ventajas comparativas.

En el mismo documento se propone:

Elaborar e implementar políticas nacionales y supranacionales que aseguren en los espacios económicos integrados que las mejoras en la competitividad no resulten de la mayor explotación de los y las trabajadoras. Para ello debe promoverse la ratificación y observancia del cumplimiento de las normas y los convenios internacionales que protegen los derechos de los y las trabajadoras (Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe, 1995).

En ese Foro, sin embargo, no se consideró o propuso que el movimiento de mujeres asumiera un rol en estos procesos.

El Seminario Internacional "Mujer y MERCOSUR", realizado en Brasil en 1995,⁷ contó con ponencias de investigadoras

⁷ Realizado en San Pablo entre el 31 de julio y el 2 de agosto de 1995, fue organizado por FLACSO y contó con el patrocinio y apoyo de UNIFEM, el Parlatino, el BID, la Fundación Memorial de América

de Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay, centradas en un diagnóstico de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. También se presentó una visión comparativa del empleo femenino y la legislación laboral en la región (basada en los datos reunidos en el proyecto *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*; Valdés y otros, 1995).⁸ También se incluyó como marco la experiencia de las mujeres en la Unión Europea.

La/os organizadora/es de esta reunión concibieron el encuentro de manera compleja, con debates y propuestas en diferentes niveles y escenarios de la acción.⁹ En la reunión se pasó revista al proceso institucional que estaban llevando adelante las instancias gubernamentales del MERCOSUR, y se analizó el papel del recién creado Foro Consultivo Económico y Social como órgano con representación de los actores económicos y sociales no gubernamentales. También fue la ocasión de constituir una Red de información y comunicación sobre “Mujer, trabajo y MERCOSUR”, integrada por organismos gubernamentales y no gubernamentales, parlamentarias, in-

Latina, The British Council, la Fundación Fullbright, UNIDO y la OIT. Participaron 120 personas de los países del MERCOSUR: funcionarios/as gubernamentales, parlamentarias/os, investigadoras, sindicalistas, mujeres del movimiento.

⁸ La información estadística disponible no permitía evaluar el impacto del MERCOSUR, puesto que los datos disponibles llegaban, en el mejor de los casos, hasta 1992, por lo cual sólo se pudo marcar una línea de base a partir de la cual sería pertinente evaluar los impactos y desarrollos futuros. Entre los temas discutidos merece mencionarse la discusión acerca las dificultades que enfrentarán las trabajadoras y el riesgo de “dumping social” (Espino, 1999).

⁹ Esta diversidad puede ser visualizada en los temas sobre los cuales hubo comisiones de trabajo: “Cooperación Estado-Sociedad en la construcción del MERCOSUR”, “Perfeccionamiento de una Base Informativa para el acompañamiento y evaluación del impacto de MERCOSUR”, “Programa de Acción Parlamentaria”, “Articulación entre procesos de integración supranacional”, y “Formación y capacitación”.

vestigadoras, organizaciones sindicales, de empresarias y otras mujeres interesadas en el MERCOSUR. Se trataba de unificar los esfuerzos con una óptica de género e incidir en el proceso de integración regional en la perspectiva de equidad de género y contribuir así “a la reafirmación de la justicia y la profundización de la democracia”. Asimismo, acordaron “profundizar y estrechar vínculos entre las mujeres de los diversos sectores [...] de forma de articular y elaborar estrategias eficaces para incidir asertivamente en los impactos que el proceso de integración pueda tener sobre las mujeres” (Declaración Pública) (Fausto, 1999:294).

Es interesante destacar que en este encuentro no se expresó claramente un rol para el movimiento histórico de mujeres, sino para las trabajadoras en el movimiento sindical y para las académicas y especialistas de ONGs. La acción de las mujeres sindicalistas debía orientarse a elevar las demandas de las trabajadoras a las instancias pertinentes. La tarea para las académicas y especialistas debía centrarse en generar información acerca de la situación de las mujeres en los países integrantes y ponerla a disposición de las organizaciones sociales para que realicen una acción autónoma. No se llegó a explicitar una propuesta de articulación de mujeres en diferentes posiciones, como la que funcionó en el proceso Beijing, ni la demanda de una presencia de mujeres o del tema mujer en las instancias oficiales del MERCOSUR.

En el Foro de ONGs de Beijing (septiembre, 1995), la Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe organizó, entre otros paneles, uno sobre “Los procesos de integración y su impacto en las mujeres” (Rivera, 1995). En este panel se presentaron ponencias sobre MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, CARICOM y el Tratado de Libre Comercio (TLC). El énfasis estuvo puesto nuevamente en los mercados de trabajo, señalando que la integración económica y comercial tiene consecuencias sociales y específicamente en las mujeres, por la mayor vulnerabilidad en que las deja la división sexual del trabajo y su forma de participación

en el mercado laboral. Las propuestas se concentraron en “visibilizar” la situación de las mujeres frente a los gobiernos y en “sensibilizar” para promover estrategias y políticas que atenúen los costos sociales e incrementen los beneficios para las mujeres, aunque también se señaló la necesidad de atender a los procesos políticos y a la inserción de las mujeres en estos. Esta vez se indicó que la integración requeriría nuevas formas de representación, en las que el movimiento de mujeres debería estar presente (*ibidem*).

La línea argumental que se pregunta acerca de los impactos sobre las mujeres se ha mantenido a lo largo de los años. Es así como Alma Espino, varios años después, al preguntar por las posibilidades que ofrece la integración regional para la equidad de género, reitera el hecho de que los impactos de las políticas económicas sobre el empleo, las condiciones de trabajo y el trabajo gratuito se dan en forma diferenciada entre hombres y mujeres, y que por esta razón “los acuerdos comerciales deben considerar la perspectiva de género para evitar perjuicios y favorecer la equidad de los géneros”.¹⁰ Asimismo, propone garantizar la igualdad de oportunidades para ambos sexos, “como una condición de la equidad social y de la eficiencia en la asignación de los recursos” (Espino, 2001:8).

En el marco del movimiento latinoamericano de mujeres, tras la Conferencia de Beijing los esfuerzos de organizaciones y ONGs se concentraron en el seguimiento de los acuerdos aceptados por los gobiernos en esa oportunidad y en las de-

¹⁰ “La fuerza de trabajo femenina puede ser más fácilmente objeto de una mayor explotación como fuente de competitividad a causa de varios factores tales como los menores salarios que perciben en promedio, su menor experiencia como trabajadoras, la discriminación para el acceso a determinados puestos, la dispersión de las micro y pequeñas unidades de producción, la carencia de conocimientos acerca de los derechos de las trabajadoras y de las leyes protectoras [...], las carencias en términos de representación sindical, etcétera” (Espino, 2001:13).

más conferencias mundiales de la década,¹¹ entendidos como una posibilidad concreta de ampliación de los derechos en cada país. Se han mantenido los encuentros de las redes temáticas (Violencia, Salud, Educación Popular), pero la coordinación regional y demás estructuras latinoamericanas del movimiento entraron en una etapa de latencia, ante la preeminencia de la acción a nivel nacional, nutrida en la agenda internacional y estimulada por las diversas conferencias regionales sobre el tema.¹² En estos ámbitos regionales fueron reconocidos por primera vez en forma explícita los derechos sexuales de las mujeres como objeto de preocupación política (a instancia de los gobiernos de los países del Caribe), y se definió una posición unánime sobre la continuidad de trabajo para el seguimiento de los acuerdos de Beijing. Nuevamente, trabajaron articuladamente mujeres del movimiento de diferentes países de la región, y se realizaron actividades preparatorias por parte de las ONGs. La preocupación por el MERCOSUR quedó fuera de estos ámbitos, reconociéndose la falta de fuerza para desarrollar acciones paralelamente en esa esfera institucional, con toda su complejidad de actores e instancias.

Sin embargo, la nueva realidad creada por el proceso regional durante los años noventa se ha ido convirtiendo en tema de reflexión y de acción para algunos sectores de mujeres del movimiento. La ausencia de las mujeres y de una perspectiva de género en los arreglos formales del MERCOSUR comen-

¹¹ Entre 1994 y 1995 se llevaron a cabo tres conferencias y cumbres mundiales de gran importancia para las demandas del movimiento de mujeres: la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Social (Copenhague, 1995) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

¹² La acción regional se ha mantenido con motivo de las Conferencias Regionales gubernamentales y la evaluación de Beijing+5. La 7ª Conferencia Regional se desarrolló en Santiago de Chile, en 1997, y la 8ª en Lima, en febrero de 2000, preparatoria de la Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas, Beijing+5.

zó a ser evidente, lo que dio lugar a algunas estrategias destinadas a remediar esta situación, con nuevas actoras que intentaron crear espacios institucionalizados para la participación de las mujeres. Como resultado se han incrementado también los intercambios académicos para abordar algunos temas de interés en forma comparativa y se ha abierto el debate sobre “género en el MERCOSUR” (Jelin, Valdés y Bareiro, 1998). Esta línea estratégica y de análisis pone el énfasis en fortalecer la dimensión política del MERCOSUR y lo visualiza no sólo como un conjunto de acuerdos económicos y comerciales sino como un proceso a largo plazo que reclama la plena participación de la ciudadanía (Rodríguez, M., 2001). Diversas redes temáticas y foros de interés se han desarrollado en el espacio del MERCOSUR (a menudo definido como Cono Sur).¹³ Sin embargo, en términos generales la percepción es que la institucionalidad regional en lo social, lo político y lo económico es ajena y distante de la agenda del movimiento de mujeres (Durand, 1999).

Hasta el momento de escribir este texto (2002), las iniciativas desarrolladas por feministas de los países del MERCOSUR

¹³ Es el caso del Foro Cono Sur de Mujeres Políticas, integrado por mujeres políticas de los ámbitos estatal, legislativo, de partidos políticos y ONGs de Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay y Chile, que abordan temáticas de interés académico y político de mujeres en reuniones periódicas (Durand, 1999), y existe también una muy activa Red de Comunicadoras del Cono Sur. Hubo también un seminario-taller sobre “Legislación y violencia de género en el MERCOSUR: una propuesta para la región”, y las iniciativas del “Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR” desarrollado desde el IDES y del que forma parte este texto. Otra experiencia reciente fue el estudio conjunto y comparativo de la presencia de género en los discursos electorales de los candidatos presidenciales de Chile, Argentina y Uruguay (Laurinaga y Celiberti, 2001). A su vez, el Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR, integrado por ONGs de Argentina, Uruguay y Chile acordó crear la Articulación Feminista MERCOSUR, analizada por Celiberti en este volumen.

SUR carecen de coordinación y articulación (Rodríguez, G., 2001). Se empuja más o menos en la misma dirección, pero sin una estrategia concertada. No se trata de iniciativas con amplia participación de base, ya que las redes temáticas involucran a relativamente pocas mujeres de cada país, aunque todas ellas en posiciones de liderazgo.

La preocupación por la dimensión regional, en general, no tiene presencia en las organizaciones de base de mujeres, ni ellas perciben la relación entre la negociación del MERCOSUR y su quehacer cotidiano. Visualizan como interlocutor al gobierno local o nacional y su acción se orienta a modificar la legislación, políticas sociales y demás normativas que restringen sus condiciones de vida y de participación social.

Las sindicalistas y el MERCOSUR

En el nivel sindical, la Comisión de la Mujer de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS, presentada por Badaró en este volumen) ha buscado incorporar una perspectiva de género en su acción, especialmente en su agenda socio-laboral y en el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. La comisión está integrada por la representante de las Secretarías de la Mujer de cada central de trabajadores de los países del MERCOSUR. La gestión de las mujeres para formar parte de la Coordinadora se inició en 1997, con la realización de encuentros, seminarios y cursos. Hay además una reunión de la Comisión de Mujeres antes de cada evento de la CCSCS¹⁴ (Espino, 1999; Durand, 1999).

¹⁴ La Coordinadora Sindical reconoció formalmente a la Comisión de Mujeres en diciembre de 1998. Cabe señalar que la articulación de sindicalistas mujeres en una coordinadora sindical supranacional es única entre los bloques regionales ya constituidos (NAFTA, Unión Europea).

Las dificultades en la incorporación de la cuestión de género en el ámbito laboral se relacionan con diversos factores, además del restringido espacio que ha tenido la dimensión social en el proceso MERCOSUR. Las mujeres de la región han tenido poca incidencia en las centrales sindicales, y si las mujeres no están en las direcciones sindicales, no se puede esperar que participen en las negociaciones e influir en la elaboración de estrategias. Ha habido fracasos, y si bien el movimiento sindical asume cada vez más la igualdad de oportunidades o la igualdad en el trabajo como parte de su agenda y discurso, no está del todo comprometido con los intereses de género de las trabajadoras (Espino, 1999).

Una “perspectiva de género” o un “espacio para las mujeres” en la institucionalidad del MERCOSUR

La institucionalización del tema género o de un espacio para las mujeres en el MERCOSUR ha seguido un curso que recoge y reproduce los procesos nacionales. Como se señaló, el MERCOSUR se puso en marcha sin ninguna consideración en materia de género. Sin embargo, poco a poco, sectores de mujeres fueron desarrollando acciones destinadas a institucionalizar el “tema mujer” en sus instancias y estructuras. Sin duda, fueron las sindicalistas las que primero buscaron la posibilidad de influir en las instancias ligadas al tema laboral desde una perspectiva de género, logrando influir en el conjunto del movimiento sindical a través de la Comisión de Mujeres en la Coordinadora de Centrales Sindicales de Cono Sur.

La presencia de representantes de la temática referida a las mujeres dentro de los acuerdos regionales fue generada como resultado de un conjunto de acciones emprendidas conjuntamente desde los organismos gubernamentales para las mujeres y desde las ONGs, que culminó en el establecimiento de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) en 1998.

Esto fue uno de los resultados del Segundo Seminario In-

ternacional sobre “Mujer y MERCOSUR”, realizado en Brasil en 1997.¹⁵ Centrado –al igual que el primero– en el impacto que tendrían los procesos de integración en el mercado de trabajo femenino, incorporó en mayor medida la reflexión sobre las dimensiones sociales de la integración. Además de la participación de ONGs, organizaciones sindicales y del Parlantino,* este seminario contó con la presencia de representantes de los gobiernos, en especial de las oficinas para la mujer. En dicha oportunidad se acordó impulsar la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM),¹⁶ que fue materializada al año siguiente por resolución del Grupo Mercado Común, instancia directiva del MERCOSUR (Resolución 20/98 del 22 de julio de 1998). Está integrada por representantes gubernamentales de los países miembros y se le asignó la tarea de “analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legis-

¹⁵ Realizado los días 29 y 30 de abril de 1997 en San Pablo con el patrocinio de UNIFEM, el Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer de Brasil, el Parlantino, la Cooperación Española, la OIT, la Fundación Friedrich Ebert y la Comisión de Comunidades Europeas.

* El Parlamento Latinoamericano (Parlatino), es un organismo regional, permanente y unicameral. Integran el Parlamento Latinoamericano los Congresos y Asambleas Legislativas de los Estados Parte, democráticamente constituidos en América Latina, que participan representados por delegaciones de carácter permanente y pluralista.

¹⁶ En la Declaración Conjunta de las Representantes de las Áreas Gubernamentales de la Mujer de los Países Integrantes del MERCOSUR, se propone a las autoridades competentes “que el Consejo del Mercado Común implemente los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el desarrollo de los trabajos de los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR; que consideren la creación de ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR”. Asimismo recomendaron “que para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, es necesaria la participación activa de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en el Foro Consultivo Económico Social” (Vogel y Nascimento, 1999).

lación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del MERCOSUR". La Reunión ha sesionado en varias oportunidades y ha formulado diversas recomendaciones (véase Anexo en página 271), la mayoría de las cuales corresponden a acciones a ser desarrolladas a nivel de los estados antes que objetivos y tareas para la propia estructura del MERCOSUR. La excepción es la transversalización de una perspectiva de género en los subgrupos de trabajo, incluida como tarea en su Programa de Trabajo para 2001.

La apertura de un espacio de debate entre los organismos gubernamentales para la mujer plantea con más claridad las oportunidades de que organizaciones de mujeres participen en esos espacios. Como ya fue dicho, no fueron las organizaciones feministas quienes lucharon inicialmente por incorporar los temas prioritarios de su agenda en el escenario regional. Desde las organizaciones sociales, quien promovió el tema fue el Foro de Mujeres del MERCOSUR, una ONG integrada por mujeres de partidos políticos, funcionarias de gobierno y representantes empresariales de los países miembros. A través de la acción de sus integrantes, ubicadas en las burocracias gubernamentales, lograron ser reconocidas como órgano asesor de la REM en la propia resolución que le dio origen, quedando abierta la posibilidad de que otras asociaciones regionales especializadas en temas relacionados con las mujeres, sin fines de lucro y con reconocimiento legal, puedan incorporarse en la misma calidad (Durand, 1999). Sin duda, la legitimidad adquirida por las ONGs en los años noventa y la experiencia del proceso Beijing fueron antecedentes importantes para su inserción en esa instancia.

Ocupados en otras cosas, los movimientos y organizaciones feministas comprometidos y activos en el proceso Beijing y en el seguimiento de las cumbres y conferencias mundiales de la década de los noventa, han estado ausentes de esta ins-

tancia, es decir, no han sido convocados ni han intentado estar presentes –al menos en una primera etapa– en la REM (Rodríguez, M., 2001). No obstante, una vez instalada la Reunión especializada y realizados varios encuentros, este espacio ha ganado cierta visibilidad y legitimidad en el movimiento de mujeres, cosa que se ve reflejada en el hecho de que distintas organizaciones –ahora sí feministas– han buscado su incorporación y reconocimiento como órganos asesores de la REM (Durand, 1999). La delegación gubernamental brasileña, por ejemplo, ha reiterado en diversas reuniones su propuesta de que se acepte la participación de otras organizaciones de la sociedad civil de los Estados partes y asociados en la REM, por lo que este tema está incluido en el Programa de Trabajo para el período 2001-2002, aunque no se ha materializado todavía.

A su vez, el Foro Consultivo Económico y Social, creado en 1994 como órgano con representación de los actores no gubernamentales económicos y sociales de los diferentes países, definido como “un órgano de representación de la sociedad civil de los países del MERCOSUR, representados por organizaciones de empresarios y trabajadores y organizaciones de la sociedad civil de los cuatro países”, hasta la fecha tampoco ha dado cabida a las organizaciones de mujeres, si bien ha incorporado a otros grupos, como las organizaciones de consumidores, cooperativistas y universidades, y a pesar del respaldo de las responsables gubernamentales de las políticas de la mujer de los países miembros (Espino, 1999; Rodríguez, G., 2001).

En suma, hay pequeños avances en la institucionalización del tema mujer/género en el MERCOSUR. El tema se incorpora con lentitud, en algunas instancias y en forma no articulada. Por otro lado, existen acciones orientadas a incrementar la participación de actoras mujeres de la sociedad civil en sus estructuras.¹⁷ Ello se da a partir de diversos actores con una va-

¹⁷ Es el caso de las Mercociudades, una iniciativa de municipios de la región para intercambiar experiencias y fomentar el comercio, en

riedad de estrategias, desde distintas posiciones y con diferentes discursos: mujeres de la burocracia estatal, parlamentarias, mujeres políticas, sindicalistas y de ONGs.

Tal vez la propuesta más significativa en este sentido es la formulada por Graciela Rodríguez,¹⁸ coordinadora del Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional Género y Comercio. Ella señala la necesidad de crear de un mecanismo institucional de Igualdad de Oportunidades en el organigrama de las negociaciones de acuerdos, siguiendo la experiencia de la Unión Europea de “homogenización positiva de los derechos” (Rodríguez, G., 2001). En efecto, la Unión Europea, a través de su Comisión para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, viene desarrollando una política destinada a lograr la implementación de la legislación comunitaria en esta materia en los diferentes países miembros y en los que solicitan su adhesión.¹⁹ El marco jurídico comunitario garan-

cuyo marco un movimiento de mujeres vinculado a los municipios creó el Foro Mujer y Desarrollo de Mercociudades, interesado en las políticas de género a nivel local. Sus objetivos han sido: la presencia de ciudades con experiencia en el área mujer, la capacitación sobre tema de planificación de género y descentralización, incluidas las temáticas de participación social, municipios y democracia. Se trata, básicamente, de lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los municipios del MERCOSUR (Durand, 1999).

¹⁸ Socióloga, presidenta de Ser Mulher, Centro de Estudios y Acción de la Mujer, Río de Janeiro, de la Articulación de Mujeres Brasileñas, la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos y la Alianza Social Continental (ASC).

¹⁹ En 1996 la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó el enfoque de la “transversalidad”, consistente en la integración de la igualdad de oportunidades en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias. En 2000 entregó la Comunicación “Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)”, actualmente en aplicación. Dicha estrategia-marco se concentra en el nivel comunitario, no nacional, regional o local, y debe producir los cambios estructurales necesarios para llegar a una igualdad entre hombres y mujeres. Define cinco ámbitos interrelacionados de acción: 1) promover la igualdad entre hombres y muje-

tiza que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley. Sin embargo, más allá de importantes avances en cuanto a la situación de las mujeres, persisten importantes deficiencias que requieren nuevas leyes comunitarias, el mejoramiento de las existentes, así como de su aplicación a nivel de los países, lo que justifica el desarrollo de nuevas estrategias y la provisión de recursos para implementarlas.

Los desafíos en el MERCOSUR

Sin duda, el MERCOSUR ha generado un ámbito de intercambios crecientes en el movimiento histórico de mujeres latinoamericanas, favorecido por los financiamientos de agencias y fundaciones internacionales. Se trata de un espacio en construcción, con potencialidades para la elaboración de estrategias colectivas transnacionales, pero que todavía no se ha convertido en un referente de representación ni de ampliación de derechos. Se inserta, además, en un marco más amplio de preocupaciones sobre los acuerdos comerciales internacionales (bilaterales, subregionales, regionales e interregionales) y los efectos de la “globalización” en la situación de las mujeres.

Una serie de preguntas surge entonces: ¿podrá el MERCOSUR ser reconocido en el quehacer cotidiano de las organizaciones nacionales como un espacio eficaz para plantear de-

res en la vida económica; 2) fomentar una igual participación y representación; 3) promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres; 4) promover la igualdad entre hombres y mujeres en la vida civil; y 5) promover el cambio de los roles y estereotipos establecidos en función del sexo –Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2000) 335 final, Bruselas, 7-6-2000-. La Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres cuenta con estructuras de vigilancia y responsables de la “transversalidad” de la política de igualdad, como son el Grupo de Comisarios dedicados a la igualdad de oportunidades y el Grupo Interservicios para la Igualdad.

mandas políticas, sociales y culturales? ¿Podrá devenir un espacio legítimo de ampliación de los derechos ciudadanos, a nivel nacional y subregional, y de avance en la agenda política feminista? ¿Podrá ser un ámbito de control ciudadano y de fiscalización desde posiciones de mayor autonomía, que permita reconstituir liderazgos en la sociedad civil? ¿Cuáles serían las estrategias más eficaces?

Existe una potencialidad en cuanto a los derechos, si los logros alcanzados por las mujeres en alguno de los países fueran extendidos al resto de los integrantes del MERCOSUR. Se produciría así una ampliación de derechos ciudadanos “hacia arriba”, al decir de Marcela Rodríguez (2001), por ejemplo homologando las legislaciones laborales o la ley de cupos argentina, la legislación brasileña sobre aborto, y la instalación de programas y políticas exitosas de diferentes países en los que aún no lo han logrado. No obstante, ello requiere la articulación de actoras de los diferentes países con estrategias bien definidas, capaces de utilizar las redes que han mostrado eficacia en otros ámbitos y de estructurar discursos que sean legítimos tanto a nivel de los gobiernos, como de las organizaciones de mujeres. También se requiere una política oficial, de parte del MERCOSUR, que impulse la participación y reconozca los actores y liderazgos sociales, con mecanismos de participación y de control ciudadano.

Al mismo tiempo, en otros ámbitos del movimiento latinoamericano de mujeres se están desarrollando agendas en las que cabe la acción hacia el MERCOSUR. Por ejemplo, la acción en torno a los derechos económicos y sociales de las mujeres en el marco de los procesos de integración comercial que impulsan la “Red de Mujeres Transformando la Economía” (creada en 1997)²⁰, y la “Red Internacional de Género y Comercio”

²⁰ Cuenta con la participación de mujeres de diez países latinoamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, México, Nicaragua y Venezuela.

(International Gender and Trade Network, IGTN, creada en 1999).²¹ Estas redes vienen acompañando dichos procesos, realizando investigación, debates y educación en temas comerciales para organizaciones e instituciones interesadas en la incorporación de una perspectiva de género y de justicia social en esas esferas. Estas iniciativas también representan una potencialidad en la medida en que se articulen con las organizaciones y demás mujeres involucradas en el proceso MERCOSUR.

No obstante, el tiempo de la acción de los movimientos sociales, en general y también de mujeres, choca con la creciente velocidad que adoptan las coyunturas globalizadas. Una tras otras se suceden las demandas hacia el movimiento, tanto a nivel de conocimientos, de información y difusión, de acción política y de alianzas, en los ámbitos locales, nacionales y globales. Es por ello que Marcela Rodríguez señala que “las feministas terminamos saltando de tren en marcha a tren en marcha, con agendas y ritmos no siempre propios”. En efecto, las fuerzas y la coordinación de los movimientos feministas están permanentemente presionadas para entregar respuestas en uno y otro nivel, cuando todavía las conquistas logradas en contextos internacionales no han podido tener una traducción concreta y profunda a nivel local, lo que se ve agravado por las dificultades de generar relevos generacionales y la ampliación de las organizaciones (Rodríguez, M., 2001).

En este contexto cabe preguntarse si al ampliar la escala de la acción del nivel nacional al regional, e intentar incidir en normas y prácticas en ese nivel, sigue siendo válida la actua-

²¹ Busca incorporar la perspectiva de género en las políticas de comercio a través de la investigación, el activismo y actividades de educación (capacitación). La rama latinoamericana está concentrada en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y es coordinada por Graciela Rodríguez (Brasil). Participan el ESIPP (Argentina), GEM (México), Ser Mulher (Brasil), la Red Género, Comercio y Derechos Humanos (Chile) y CIEDUR (Uruguay).

ción de los movimientos y organizaciones históricos de mujeres, con sus modalidades y estrategias, o si serán otros los actores que podrán encarar negociaciones y transformarse en interlocutores de instituciones de nivel regional y transnacional y otros los mecanismos para lograrlo. Más aún si se acentúan los requerimientos de especialización para abordar aspectos específicos, tanto técnicos como políticos, en el nivel supranacional.

Expresión de ello es la creación del Foro de Mujeres del MERCOSUR, creado por mujeres ajenas al movimiento de mujeres pero con capacidad de influencia sobre la institucionalidad del MERCOSUR, así como el surgimiento de actores internacionales como la "Red Internacional de Género y Comercio" y otros que se han articulado frente al Foro Social Mundial y recientemente en torno a la Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002).²² Por su parte, la articulación en movimientos y redes más amplios, también en torno al Foro Social Mundial parece generar condiciones de acción y presión de una amplitud mucho mayor para alcanzar objetivos en el plano político.

²² Un conjunto de organizaciones y redes de mujeres se articuló en 2001 en la Iniciativa Feminista Cartagena para elaborar una posición común frente a la Conferencia Mundial para el Financiamiento del Desarrollo. Entre ellas, DAWN, REPEM, la Red Internacional de Género y Comercio, la Red Mujer y Habitat, CLADEM, Mujeres Transformando la Economía, Mercosur.

ANEXO

Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR

El Grupo Mercado Común creó la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR por Resolución 20/98 (Buenos Aires, Argentina, 1998) con el fin de establecer un ámbito de análisis de la situación de la mujer teniendo en cuenta la legislación vigente de los estados partes del tratado comercial, en relación al concepto de igualdad de oportunidades y a fin de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Parte del MERCOSUR.

Reuniones Especializadas de la Mujer del MERCOSUR (REM)

Nº: I

Lugar: Río de Janeiro, Brasil

Fecha: 7 de diciembre de 1998

Principales temas

- elaboración de una pauta de negociación de la REM;
- un diagnóstico de la situación de la mujer en los Estados Parte;
- presentación de los planes de igualdad de oportunidades;
- propuestas de proyectos de cooperación técnica;
- estrategias de coordinación con los foros del Mercosur; y
- una declaración con relación a la declaración socio-laboral del Mercosur.

Nº: II

Lugar: Asunción, Paraguay

Fecha: 11 y 12 de junio de 1999

Principales temas

- análisis y consideración de la propuesta de la presidenta pro-témpore sobre las pautas negociadoras de la REM;
- base de datos sobre la situación de las mujeres en la región, plan de igualdad de oportunidades y cooperación técnica, estrategias con los subgrupos de trabajo;

- participación de Chile y de Bolivia;
- cláusula democrática;
- periodicidad de las reuniones de la REM.

N°: III**Lugar:** Buenos Aires, Argentina**Fecha:** 23 de junio de 2000**Principales temas**

- violencia intrafamiliar;
- cooperación técnica;
- análisis del impacto de Beijing+5 en la región;
- mecanismos regionales y subregionales;
- “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, Propuestas del Foro de Mujeres del Mercosur.

N°: IV**Lugar:** Río de Janeiro, Brasil**Fecha:** 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2000**Principales temas**

- actividades relacionadas a la resolución del GMC N° 37/00;
- discriminación la mujer en el mercado laboral;
- programa de calificación;
- igualdad de oportunidades y acceso al poder, situación institucional del REM;
- cooperación técnica para la integración de las políticas en el ámbito del Mercosur, Bolivia y Chile; y
- recomendaciones del GMC.

N°: V**Lugar:** Asunción, Paraguay**Fecha:** 24 y 25 de mayo de 2001**Principales temas**

- incorporación de la perspectiva de género en los subgrupos 7, 10, 11;
- presentación del informe sobre el “Listado de medidas, programas y proyectos”;
- programa de trabajo 2001 de la REM, para dar cumplimiento a la Decisión 59/00 del CMC se acordó lo siguiente:

- promulgación y difusión del Protocolo Facultativo del Cedaw y del Tratado de Roma;
- transversalización de la perspectiva de género en los subgrupos de trabajo, especialmente en los sistemas educativos de los Estados Parte;
- participación de las organizaciones de la sociedad civil en las reuniones especializadas,
- prevención del acoso sexual en los ámbitos laborales y educativos (se recomienda cambios en las legislaciones, detectar raíces y consecuencias para prevenir las prácticas violentas mediante campañas de concientización y establecer sanciones legales);
- potenciación del liderazgo femenino;
- incorporación de la perspectiva de género en el sistema educativo de los estados partes del Mercosur;
- incorporación del enfoque de género en la elaboración de los presupuestos nacionales de los Estados Parte;
- análisis de los enfoques de género en la macroeconomía; y
- evaluación y sostenibilidad de las REM a través de mecanismos de monitoreo para lograr los objetivos con mayor eficiencia.

N°: VI**Lugar:** Montevideo, Uruguay**Fecha:** 8 y 9 de noviembre de 2001**Principales temas**

- informe sobre situación de los Estados Parte en torno a la ratificación de los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos que benefician a las mujeres (Protocolo Facultativo, Tratado de Roma);
- perspectiva de género en el Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como modelo a considerar por los países;
- evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en los grupos de trabajo de Medio Ambiente (6), Industria (7), Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social (10) y Salud (11), en las Reuniones Especializadas de Ciencia y Tecnología, Comunicación Social y Reunión de Educación y Cultura: recomendación al Grupo Mercado Común reiterando la nece-

sidad que dichas instancias incorporen el Principio de Género;

- normativa existente en los países sobre acoso sexual;
- proyecto del Foro de Mujeres del Mercosur sobre Fortalecimiento Institucional;
- Brasil reitera propuesta de considerar la participación de otras organizaciones de la sociedad civil en la REM;
- utilización de la página web del Mercosur para difundir los trabajos de la REM;
- Programa de Trabajo 2001-2002:
 - Impulsar la ratificación de los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos que promueven la protección de los derechos humanos de la mujer. Realizar un seguimiento de los trabajos de los órganos de supervisión creados por los Tratados.
 - Incorporar la perspectiva de género en los Subgrupos de Trabajo 7, 10 y 11 a través de un trabajo intersectorial de las oficinas de la mujer en los países del Mercosur.
 - Concientizar sobre la existencia de acoso sexual como una de las formas de violencia contra la mujer e impulsar medidas para su prevención y sanción.
 - Impulsar la participación social y política de las mujeres en la región.
 - Promover el análisis de macroeconomía y género.

FUENTES:

1. Foro de Mujeres del Mercosur (2001) Relevamiento de Medidas, programas y proyectos con incidencia sobre las Mujeres del Mercosur. Informe Final. Paraguay.
2. Acta 1/01 de la V Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur.
3. Hoja Informativa N°1, marzo 2002, Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.
4. www.mercosur.org.uy/Reuniones_Especializadas/Mujer/Programa_de_Trabajo

Referencias

- Álvarez, Sonia (1997), "Estrategias democráticas desde la sociedad civil", Presentación para el Conversatorio: La relación entre el movimiento feminista, democracia y el Estado. Flora Tristán. Citado por Virginia Vargas (2000).
- (1998), "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium", en Álvarez, Sonia *et al.*, *Cultures of Politics. Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder: Westview Press.
- Boserup, Esther (1970), *Woman's Role in Economic Development*, Nueva York: St. Martins Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas: "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005)", COM (2000), 335 final, 2000/0143 (CNS), Bruselas, 7-6-2000.
- Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe (1995), "Foro de ONGs de América Latina y el Caribe", Informe, Lima, Perú.
- DAWN, REPEM (2000), "De poderes y saberes. Debates sobre reestructura política y transformación social", Memoria del II Seminario Regional, Uruguay: DAWN, REPEM.
- Durand, Teresa (1999), "Los procesos de institucionalización del tema mujer en el MERCOSUR", manuscrito.
- Espino, Alma (1999), "¿Qué es el MERCOSUR?", en Dawn, Repem, "Reestructuración política y transformación social", Memoria del Seminario Internacional, Montevideo, DAWN, REPEM.
- (2001), "Integración y Género: temas a considerar", Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR, Uruguay: Ediciones Cotidiano Mujer.
- Fausto, Ayrton (org.) (1999), "Mujer y MERCOSUR". en *Declaración Pública*, vol. 1, Brasil: FLACSO.
- Foro de Mujeres del MERCOSUR (2001), "Relevamiento de Medidas, programas y proyectos con incidencia sobre las Mujeres del MERCOSUR", Informe Final, Paraguay, Foro de Mujeres del MERCOSUR.

- Guzmán, Virginia y Mauro, Amalia (1997), "Redes sociales y participación ciudadana", Santiago de Chile: CEM.
- Grupo Iniciativa Chile, "De Beijing al 2000" (1998), "Las mujeres y el desarrollo en América Latina y el Caribe". Reunión de ONG, Santiago: Grupo Iniciativa Chile.
- Jelin, Elizabeth (1996), "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Jelin, Elizabeth; Valdés, Teresa y Bareiro, Line (1998), "Género y Nación en el MERCOSUR. Notas para comenzar a pensar", *Documentos de debate*, n° 24, MOST.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Laurinaga, María Elena y Celiberti, Lilian (2001), "El rostro de los presidenciales. Ciudadanía y las campañas electorales en Argentina, Chile y Uruguay", en de Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Moser, Caroline (1995), *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Lima: EntreMujeres, Flora Tristán.
- Navarro, Marysa (2000), "Sentimientos muy mezclados", *Cotidiano Mujer*, n° 31, Uruguay.
- Olea, Cecilia (comp.) (1998), *Encuentros, (des)encuentros y búsquedas: el movimiento feminista en América Latina*, Lima: Ediciones Flora Tristán.
- Pisano, Margarita (1996), "Las trampas del sistema. Transgredir el hecho cultural y simbolizarnos como humanas", en *Un Cierta Desparpajo*, Santiago de Chile: Ediciones Número Crítico.
- Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR (2000), "Seminario Integración Regional y Equidad de Género", Ediciones Cotidiano Mujer, Uruguay.
- Reunión Especializada de Mujeres del MERCOSUR (2001), Acta 1/01, Paraguay.
- Rivera, Marcia (coord.) (1995), "Los procesos de integración y su impacto en las mujeres", Coordinación Regional de ONGs de

- América Latina y el Caribe, Foro de ONGs sobre la Mujer, Perú: Flora Tristán.
- Rodríguez, Marcela V. (2001), "¿Es la integración regional una oportunidad para la equidad de género?", en *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR*, Uruguay: Ediciones Cotidiano Mujer.
- Rodríguez, Graciela (2001), "Procesos de integración regional y MERCOSUR: déficit democrático para las mujeres", en *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR*, Uruguay: Ediciones Cotidiano Mujer.
- Saporta, Nancy; Navarro, Marysa; Chuchryk, Patricia y Álvarez, Sonia (1994), "Feminismos en América Latina: de Bogotá a San Bernardo", en León, Magdalena (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*, Bogotá: TM Editores.
- Valdés, Teresa y otros (1995), *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*, Tomo comparativo, Chile: FLACSO/Instituto de la Mujer (España).
- Valdés, Teresa y Palacios, Indira (1999), *Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de género*, Santiago: CEPAL.
- Valdés, Teresa (2000), *De lo social a lo político: la acción de las mujeres latinoamericanas*, Chile: LOM.
- Valdés, Teresa (coord.) y otras (2001), *El índice de compromiso cumplido - ICC. Un instrumento de control ciudadano para las mujeres*, Santiago de Chile: FLACSO.
- Vargas, Virginia (1994), "El movimiento feminista latinoamericano: entre la esperanza y el desencanto", en León, M. (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*, Bogotá: TM Editores.
- (1996), "Construyendo alianzas entre la sociedad civil y el Estado, desde las mujeres", Lima, 8 de marzo (mimeo).
- Vogel, Arno y Nascimento, Edson (orgs.) (1999), *Mulher e MERCOSUR*, vol. 2, Brasil: FLACSO.