

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

El Foro Consultivo Económico y Social del
MERCOSUR: Un análisis de su evolución,
percepciones y expectativas de la Sección
Nacional Argentina *

Adriana M. Montequín **

Rosario, abril -junio 2007. N° 88

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.(CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso

(CONICET)

Dra. Miryam Colacrai

(CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Alvarez

(CONICET)

Lic. Gustavo Marini

(Universidad Nacional de Rosario U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: Prof. Celestino del Arenal

Universidad Complutense de Madrid. (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian

Universidad de San Andrés. (Argentina)

Prof. Jack Child

Prof. American University. Washington (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa

Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell

Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe

Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales. (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta

Ex Secretario General del SELA. (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini

FLACSO. (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 577867/07

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales

Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)

Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar

Página web: <http://rosarioeduca.com.ar/cerir>

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

C.E.R.I.R.

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO

San Juan 4290

S2002OVV ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Cuadernos de Política Exterior Argentina es una publicación periódica que da a conocer trabajos originales referidos a temas relacionados con la Política Exterior Argentina y las Relaciones Internacionales. Cuenta con un sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

La edición de los Cuadernos de Política Exterior Argentina es realizada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (**CONICET**), que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios.

En 1992 el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo fue crear un observatorio de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide, dentro del Programa, la publicación conjunta de libros que realizan el seguimiento de la Política Exterior Argentina. La lista de libros se podrá consultar en los anexos de esta publicación.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza, dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (**CEI**), la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la **Unión Europea**.

Los “Cuadernos de Política Exterior Argentina” se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL MERCOSUR: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN, PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LA SECCIÓN NACIONAL ARGENTINA*

Adriana Montequín**

RESUMEN

En el presente trabajo abordaremos el estudio del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES), en tanto órgano que da cuerpo institucional a la dimensión social de la integración regional. En ese marco nos centraremos en una de sus partes constitutivas: la Sección Nacional Argentina. En tanto consejo de la sociedad civil que integra la estructura institucional del MERCOSUR, el FCES tiene como misión analizar y opinar sobre los aspectos sociales de ese proceso de integración. El estudio desarrolla la labor del organismo desde su origen y analiza las percepciones que los miembros de la Sección Argentina tienen respecto del rol del FCES, su concepción de la dimensión social, así como sus expectativas sobre el futuro del MERCOSUR.

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR - Foro Consultivo Económico y Social (FCES) - Dimensión Social - Integración regional - Sociedad Civil

MERCOSUR'S ECONOMIC AND SOCIAL CONSULTING FORUM: AN ANALYSIS OF THE EVOLUTION, PERCEPTION, AND EXPECTATIONS OF THE ARGENTINE NATIONAL SECTION*

Adriana Montequín**

ABSTRACT

This article studies the MERCOSUR's Economic and Social Consulting Forum, (ESCF) that is the organism that institutionalises the social dimension of the regional integration. In particular, it focuses on one of the four instances structuring the ESCF: the Argentine National Section. As a council of the civil society within the institutional structure of MERCOSUR, the is committed to the analysis of the social aspects of MERCOSUR's activities. This study analyses the perceptions that members of the Argentine Section have regarding the role of the ESCF, their conception of the social dimension, as well as their expectations on the future of MERCOSUR.

KEY WORDS: MERCOSUR - Economic and Social Consulting Forum - Social dimension - Regional Integration - Civil Society

* Tesis. Maestría en Integración Regional. MERCOSUR. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Tribunal de Tesis: Raúl Bernal Meza, Alberto Cimadamore y Enrique Peruzzoti. Director: Alfredo Bruno Bologna. 11 de agosto de 2006.

** Licenciada en Historia. Docente de Historia Argentina. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	
CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DIMENSIÓN SOCIAL	
1.1. Los Consejos de la sociedad civil. Antecedentes y evaluación	10
1.2. La integración regional y su impacto social	15
1.3. Dimensión social de la integración	19
1.4. La dimensión social en las instituciones del MERCOSUR	21
CAPITULO 2	
LOS ANTECEDENTES: EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA	
2.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE)	29
2.1.1. Origen	29
2.1.2. Composición, estructura y funcionamiento	30
2.1.3. La labor del CESE	34
2.2. El Consejo Económico y Social de España (CES)	37
2.2.1. Origen	37
2.2.2. Composición, estructura y funcionamiento	42
2.2.3. Criterios de representación	47
2.2.4. Historia y balance de los primeros años de gestión del CES	49
2.2.5. El rol del CES	52
CAPÍTULO 3	
EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL DEL MERCOSUR	
3.1. Origen del FCES	57
3.2. Composición, estructura y funcionamiento	60
3.3. La labor del FCES. Las Recomendaciones	72
3.4. Desarrollo de los ocho años de gestión	82
CAPÍTULO 4	
EL FCES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SECCIÓN NACIONAL ARGENTINA	
4.1. Composición, estructura y funcionamiento de la SNA	98
4.2. Origen y desarrollo	102
4.3. Acerca de la representación de la sociedad civil	109
4.4. Rol del FCES desde la perspectiva de las organizaciones de la Sección Argentina	118
4.5. La dimensión social de la integración. Puntos de vista de la SNA	123
4.6. Perspectivas sobre el FCES y el MERCOSUR	126
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	137

“La dimensión social de la integración es el elemento alma del proceso de
integración”

Jacques Delors.

Presidente de la Comisión Europea, (1985-1995)

Introducción

El 17 de diciembre de 1994 en oportunidad de firmarse el “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR”¹ en la ciudad de Ouro Prêto, los cuatro Estados parte resuelven crear el Foro Consultivo Económico Social como “órgano de representación de los sectores económicos y sociales” de la región.

Hablar del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR (FCES) es hablar de un Consejo de la sociedad civil que actúa en el marco de un proceso de integración económica y cuya especificidad es centrar la atención no sólo en los aspectos estrictamente comerciales del proceso sino también en todos aquellos de orden social. A partir de ese punto de vista su objetivo es intervenir en los procesos de toma de decisiones de los organismos gubernamentales.

En el presente trabajo se aborda el estudio del FCES, en tanto órgano que da cuerpo institucional a la dimensión social de la integración regional. La inclusión de la “*dimensión social*” en el MERCOSUR ha sido desde sus orígenes una expresión de la voluntad de algunas organizaciones de la sociedad civil antes que una acción decidida y deseada por los órganos oficiales. De hecho, el Tratado fundacional del MERCOSUR, el de Asunción, había omitido toda referencia a los impactos sociales y a la participación de la sociedad civil. Nos interesó, en consecuencia conocer como se había concretado su inclusión.

Dado que nuestro objeto de estudio está enmarcado en la problemática de la dimensión social del MERCOSUR, y teniendo en cuenta que la literatura utilizada otorga diversos significados a este término, conviene hacer una breve referencia a los conceptos e ideas con que se lo asocia, los que en el cuerpo del trabajo serán más desarrollados. Así, la expresión “dimensión social” alude a dos conceptos.

En primer lugar, remite a la preocupación por los aspectos sociales de la integración, vale decir, por el impacto que ella tiene en la calidad de vida de los habitantes y en especial, en el mercado de trabajo. En tal sentido, incorporar la dimensión social en la construcción de una zona unificada de comercio, equivale a concebirla como una comunidad económica, social y política a la vez. Una alternativa distinta sería ver la región sólo como un mercado ampliado cuya única misión es aumentar el volumen del intercambio, lo que se conoce como “zona de libre comercio”.

En segundo lugar, el término “*dimensión social*” también se usa para referir la posibilidad de que la sociedad civil participe en la toma de decisiones para la región. En este caso comprende las distintas modalidades y mecanismos que expresan directa o indirectamente la voluntad y opinión de los actores sociales.

Con el objetivo de materializar la primera acepción del término, el FCES integra un grupo con otros dos organismos del MERCOSUR: el Subgrupo de Trabajo 10 de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” y la “Declaración Sociolaboral”, incluida su Comisión de Seguimiento. Por su parte, con relación a la segunda acepción, el FCES es visto como un complemento del sistema democrático y, en tanto tal, comparte un espacio común con la Comisión Parlamentaria Conjunta de la región.

En este trabajo nos proponemos abordar dos cuestiones principales: por un lado, caracterizar el contexto de emergencia del FCES, su estructura, su composición, como también, la evolución de su misión y objetivos a la luz de sus primeros años de gestión. En tal sentido, se focalizará en una de sus partes constitutivas, la Sección Nacional Argentina del FCES, a fin de puntualizar las diversas percepciones y expectativas que sus organizaciones miembro guardan respecto del órgano y proceso del que forman parte. Por otro lado, describiremos y analizaremos dos organismos que

¹ El Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991, estableció la creación de un Mercado Común del Sur, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que entró en vigencia en noviembre del mismo año. El Protocolo de

sirvieron como referencia para la creación del FCES: el Comité Económico Social de la Unión Europea (CESE) y el Consejo Económico y Social de España (CES). La elección de estos consejos como punto de referencia similares se funda, en primer lugar, en el hecho de que éstos fueron considerados como un modelo por los propios fundadores del FCES y por tanto, permite comprender las bases de su diseño institucional. En segundo lugar, dado que los consejos consultivos sobre asuntos económico-sociales constituyen una práctica de la dimensión social en los procesos de integración regional, la comparación de ellos con el FCES nos permitirá extraer lecciones de los mismos, derivadas de su funcionamiento y evolución, y de hipotetizar sobre las posibles condiciones de que el Foro del MERCOSUR tenga alguna existencia significativa, aunque en ella, naturalmente, no se cifre la garantía de su éxito.

Las experiencias europeas que sirvieron como punto de referencia para el FCES se encuentran ancladas en procesos más maduros de regionalización y en un contexto en que los Estados han tenido una participación más activa y una voluntad política que favorecía la conformación de estos consejos. En virtud de ello, nos preguntábamos acerca de las razones por las cuales el FCES del MERCOSUR, parecía haber tenido una baja incidencia en el proceso de integración y no haber operado en la práctica como una instancia de consulta por parte de la estructura política de ese Mercado Común, contrariamente a los objetivos propuestos. En este sentido, sostenemos que si se analizan las principales características de tales experiencias se podrán detectar las condiciones de posibilidad mínimas para la supervivencia y presencia del FCES en el contexto regional respecto del cual se propone actuar.

En el recorrido de nuestra investigación nos preguntamos, entonces: ¿Cómo está organizada la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional? ¿Cuál es el rol deseable para los consejos consultivos? ¿Cómo se ha interpretado desde el FCES la dimensión social de la integración? O formulado de otro modo, ¿Cómo debe ser, desde el punto de vista del FCES, un modelo de integración

Ouro Prêto definió la estructura institucional del MERCOSUR, entre las que se encuentra el FCES.

que contemple la dimensión social? ¿Qué acciones ha desarrollado para promover esta visión? Además, ¿ha logrado el FCES constituirse en un interlocutor de los órganos estatales? ¿Qué elementos han favorecido u obstaculizado el logro de su función?

Todo ello nos abrirá el camino para comenzar a identificar las condiciones necesarias básicas que pueden dar al FCES cierto grado de incidencia en aquellos asuntos sobre los que se ha propuesto opinar, aunque no sean las únicas.

Este estudio ha demandado la recolección de información bibliográfica de fuentes primarias y secundarias. Así, por un lado, hemos trabajado con fuentes orales surgidas de las entrevistas a los representantes de las principales organizaciones que integran el Consejo Económico y Social de España y la Sección Nacional Argentina del FCES, la que en muchos aspectos presenta problemáticas similares a las de un Consejo de nivel nacional. Por otra parte, hemos analizado material bibliográfico sobre nuestro objeto de estudio, el que en su mayor parte se circunscribe al abordaje de sus orígenes, características generales y primeros años de desarrollo; también analizamos la bibliografía referida a los antecedentes europeos de los consejos. Asimismo, nos basamos en documentos de naturaleza normativa que definieron y delimitaron la misión y objetivos de los consejos analizados. También, fueron estudiados los documentos oficiales que produce el propio FCES: sus recomendaciones al Grupo Mercado Común. Debido a que algunos de estos documentos referidos al tema central de investigación han sido de difícil acceso y con el fin de facilitar la lectura del trabajo, se creyó oportuno incluir ese material como anexo que acompaña la tesis presentada.

El trabajo ha sido estructurado en cuatro capítulos. En el Capítulo 1 se presentan los dos ejes desde donde abordaremos el análisis del FCES y su Sección Nacional Argentina. Se desarrollan los antecedentes de los Consejos europeos de la sociedad civil, se analizan sus orígenes, características y evaluación. Se estudia el impacto social de los procesos de integración y en particular en el MERCOSUR. Por último, se caracteriza la noción de dimensión social y su presencia en las diversas instancias institucionales de la región.

En el Capítulo 2, se analizan dos casos de Consejos consultivos europeos, uno regional y el otro nacional. En primer lugar, el Comité Económico y Social de la Unión Europea (CESE), su estructura composición y funciones. En segundo lugar, se estudia el Consejo Económico y Social de España (CES), se describe el contexto en que fue creado y analizan sus características, composición y estructura, esbozándose un balance de su primera época. Este capítulo dejará presentados los principales puntos de la comparación que se despliegan en los dos capítulos siguientes.

En efecto, en el Capítulo 3 se analiza el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, su origen, estructura, funcionamiento y resultados. Se establece una comparación con el CESE y con algunos aspectos en común con el CES. En el Capítulo 4 se presenta la Sección Nacional Argentina del FCES, sus principales características estructurales, con énfasis en el análisis de la percepción de sus integrantes respecto de algunos temas: los criterios de representatividad en las Secciones Nacionales, el rol del FCES y la dimensión social en el MERCOSUR.

Las conclusiones finales reflejan el análisis comparativo entre los distintos consejos económicos – sociales investigados en el trabajo, tanto los multilaterales como los nacionales, haciendo especial referencia al Foro Económico y Social del MERCOSUR en cuanto los aportes positivos que se pueden alcanzar a través de este método.

Capítulo 1

CONSEJOS CONSULTIVOS, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DIMENSIÓN SOCIAL.

En este capítulo se presentan los tres ejes desde donde abordaremos el análisis del FCES y su Sección Nacional. En primer lugar, se desarrollan los antecedentes de los Consejos europeos de la sociedad civil, se analizan sus orígenes y características. En segundo lugar, el impacto social de los procesos de integración y en particular en el MERCOSUR y, por último, presentamos las modalidades que el abordaje de la dimensión social ha asumido en esa región. se analizan sus orígenes, características y evaluación. Se aborda el impacto social de los procesos de integración y en particular en el MERCOSUR. Por último, se caracteriza la noción de dimensión social y su presencia en las diversas instancias institucionales de la región.

1. 1. Los Consejos de la sociedad civil. Antecedentes y evaluación.

La historia de las democracias occidentales registra diversos intentos de estructurar una representación de intereses paralela a la parlamentaria, con el objetivo, entre otros, de dinamizar las relaciones laborales. Estas instituciones, además, abordaron una amplia gama de temas que van desde la solución de conflictos laborales colectivos hasta la armonización, con carácter preventivo, de intereses económicos diversos. Entre tales intentos, se encuentran los reunidos bajo el nombre de Consejos, órganos políticos que nuclean a representantes de los diferentes grupos de interés económicos y sociales.

Estos desarrollos han sido vistos a la luz de los análisis especializados, como una forma de profundizar la democracia, creando un nuevo lugar de encuentro entre la sociedad y el Estado². En efecto, en los países mediterráneos de Europa tiene lugar a partir de los años setenta, lo que se ha dado en llamar "diálogo sistemático" entre las asociaciones globalizadoras de clase y las autoridades estatales, con el objetivo de

abordar las políticas macroeconómicas. Se trata de una continuación del esfuerzo iniciado después de 1945 por diversos países, con el fin de esbozar una política nacional de distribución de la riqueza o “pacto social”.³ En efecto, a partir de ese momento y en el marco de las democracias modernas, se advierte un movimiento de los actores sociales que buscan, se les conceden o encuentran esas vías de expresión mediante las cuales aspiran a influir en los rumbos y medidas de las políticas públicas asociadas a los procesos económicos.

Los Consejos Económicos y Sociales que se crearon en Europa, en tanto expresión de ese proceso, se propusieron cumplir todos o algunos de aquellos objetivos. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se extienden por el continente. Surgen Consejos tan variados como el de Naciones Unidas o el de las Comunidades Europeas y en el ámbito nacional se desarrollaron en Bélgica, Italia y Francia. Un poco después en numerosas sociedades de Europa y América Latina. Todos ellos siguieron diversos modelos, según las competencias y estructuras que privilegiaran.

Estas instituciones han desempeñado roles diversos: foros de concertación, negociación o arbitraje; ámbitos de programación o planificación; centros de análisis de la coyuntura o el futuro más o menos mediato. En algunos predominó su acción de consulta en la labor legislativa, en otros la planificación general de la economía, por último, otros se centraron en el estudio y diagnóstico de los principales problemas de sus respectivas sociedades.

Sin embargo, tanto lo que se ha llamado la crisis del “consenso social democrata”⁴ como la consolidación de un ente supranacional⁵, significaron para Europa el debilitamiento de la expansión de la representación de intereses y, por ello, se habla de un retroceso en las prácticas neo-corporativas. Los principales elementos que hacen a esa crisis son: la tendencia creciente y estructural del desempleo y, debido a esto, el dudoso regreso del pleno empleo; la creciente ofensiva capitalista

² Schmitter, P. “Democracia y neocorporativismo”; - “Consolidación de la democracia y representación de los grupos sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, N° 3, México, julio-septiembre de 1993, pp.3-30

³ Schmitter, P. Y Lehmbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Contemporary Political Sociology, vol. I, SAGE Publications, Londres, Beverly, 1979; Solé, C., “La recesión del neocorporativismo en España”, *Papers*, Revista de Sociología, N° 33, Barcelona, 1990; Solé, C., “Modernización: un análisis sociológico”, Eds. Península, Barcelona, 1976; Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J., “Economía política del corporativismo en España, del franquismo al posfranquismo”, *Papers*, N° 24, Barcelona, 1985.

⁴ Dahrendorf, R. “Oportunidades vitales”, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1983.

contra la planificación; cambios cualitativos en el proceso de producción, en las relaciones de empleo y en los intereses de los ciudadanos. Detrás de estos desarrollos, hay una competencia internacional agudizada y una abierta amenaza de los capitales a marcharse a otra parte o frenar la producción. Los gobiernos, sensibles a estas tendencias internacionales, se ven fuertemente condicionados, más allá de sus signos políticos.

No obstante ese marco, han persistido algunas instituciones ligadas a la estrategia de concertación o a la consolidación del diálogo. Entre ellas, nuestro análisis se centra en los Consejos Económicos y Sociales (CES) de carácter consultivo, institución característica de la representación de intereses funcionales. También se los define como “órganos públicos de integración plural y de representación de intereses profesionales”⁶. En ningún caso pretenden subrogarse la representación política partidaria, ni tener facultades de decisión legislativa. La constitución y funcionamiento de los CES repercute en dos dimensiones: una política y otra social. En efecto, complementan la representación política con la sectorial en la relación entre sociedad civil y Estado. A la vez, son un instrumento de diálogo social ya que introducen la negociación entre actores sociales, en tanto estrategia alternativa al conflicto como modo de relación entre los intereses de clase contrapuestos.⁷

Entre los años 80 y principios del 90, se han realizado evaluaciones diversas de la trayectoria de tales órganos consultivos⁸. El paradigma del modelo consultivo es el Comité Económico y Social de la Unión Europea. Con una larga existencia, que en los hechos se inicia hace 30 años⁹, sus reglamentos muy rígidos y gran número de

⁵ Schmitter, P. “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!”, en *Zona Abierta*, N° 67/68. Madrid, 1998.

⁶ Ermida Uriarte, Oscar, “Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur” en RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo, 1995, N° 8

⁷ *Íbidem*

⁸ J. M. Zufiaur, “El Consejo Económico y Social”: Relaciones Laborales N° 20, 1990, Madrid; Cooper, “*La recherche d’un consensus. Organiser le dialogue entre puovoir publique et interlocuteurs sociaux. L’expérience de cinq pays*”, París, 1982; Nicolais G., “*La crisi del CNEL e le esperienze del Regno Unito e dell’Irlanda*”: Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali, I (1990, - G. Nicolais, “*Stato e parti sociali: i luoghi istituzionali della consultazione. Noruegia: rapporto sintetico*”; Dixon, Peter, “*Discussion on Economic and Social Councils*”, texto presentado al Foro sobre Consejos Económicos y Sociales, Roma, noviembre de 1990; Antonio Ojeda Avilés (Coord.), “*Los Consejos Económicos y Sociales*”, Madrid, Ed. Trotta, 1992

miembros, han sido interpretados como elementos que condicionan su capacidad de influencia en las decisiones comunitarias.

Los procesos de integración económica, como se desarrollará más adelante, afectan a una diversidad de actores sociales por implicar profundos cambios en la distribución de la riqueza y la asignación de recursos. Asumiendo esta realidad y a medida que la unificación económica en regiones fue consolidándose, los órganos que encarnan políticamente esos procesos fueron instituyendo instancias de participación social. Perseguían así el doble objetivo de canalizar las expresiones de la población involucrada y, a la vez, promover la legitimación de los cambios.

Los consejos, han sido clasificados según sus funciones predominantes en: consultivos, de concertación social, de planificación, de coordinación y de carácter orientativo¹⁰. Dentro de esta tipología, predomina la opinión según la cual el Consejo que hoy mejor se adapta a las necesidades de participación de los grupos de interés social es el modelo de función orientativa.

Un consejo de carácter orientativo, puede estar integrado por representantes de todos los sectores de interés, acompaña la gestión de políticas económicas, pero abandona la intención de intervenir en el proceso de producción legislativa. Su competencia se circunscribe a las tareas de asesoramiento de la administración pública sobre los problemas sectoriales y generales de la producción. En virtud de la experiencia recogida en las últimas décadas, se aconseja privilegiar una composición reducida en su número de miembros, la inclusión de representantes del máximo nivel en la jerarquía de sus organizaciones de origen y que la adopción de sus acuerdos sea por consenso antes que por votación. Esta última característica radica en que dado el carácter adversativo de sus principales integrantes, un porcentaje aún elevado de votos puede no reflejar nítidamente el común denominador de los intereses representados.¹¹

En la historia de los Consejos Económicos y Sociales que se desarrollan en Europa, podemos señalar dos momentos distintos. En primer lugar, su origen que, como señalamos, se remonta a mediados del siglo XX en un contexto mundial que

¹⁰ Puede verse: Antonio Ojeda Avilés, “¿Qué Consejo Económico y Social?”, en Ojeda Avilés, A. (Coord.), op.cit

¹¹ Ojeda Avilés, A. op. cit.; Dixon, Peter, op.cit

favorecía la creación de instituciones de negociación tripartitas. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y ante el imperativo de la reconstrucción económica y la paz social, se organizaron distintos tipos de consejos impulsados entre otros por la OIT. Esta etapa coincide con el desarrollo de diversas modalidades nacionales del "Estado de Bienestar". Dicho muy rápidamente, este ciclo culmina en la década de los años 80.

Un segundo momento es el que, a partir de esos años, se encuentra dominado por el marco que hoy impone a las sociedades actuales la globalización económica y cultural. Con la transformación radical del rol del Estado, de la sociedad civil y de la importancia relativa de ambos, se diseña un nuevo modelo en el que tuvieron un papel central las organizaciones sociales de los países desarrollados y de otros en vías de industrialización. Así, el mandato de "Estado mínimo" que implica substancialmente, desregulación de los mercados y privatizaciones, va teniendo su contraparte en una sociedad civil que aumenta su protagonismo y trata de avanzar sobre las anteriores competencias del Estado.

Los desarrollos nacionales de los consejos consultivos tenían en común el objetivo de constituirse en un puente de comunicación entre la sociedad civil y los poderes públicos democráticamente elegidos. Aunque con altibajos, esta misión parece haberse logrado. Algunos se propusieron, además, ser ámbitos de *concertación* entre los diversos intereses reunidos en su seno. Sin embargo, una evaluación de su gestión a lo largo de varias décadas ha destacado los obstáculos que limitaron el logro de este objetivo, que en gran parte no se cumplió. Se ha observado que en la gran mayoría de los casos, la concertación social tiene lugar fuera de sus muros, condicionada, como ya se ha mencionado, por la "crisis del consenso socialdemócrata".

Otros señalamientos críticos, recuerdan que el origen de los consejos se remonta a tiempos más propicios para los acuerdos corporatistas y las grandes negociaciones sobre planificación económica, en tanto que en el presente los gobiernos –que como se señaló han sufrido un recorte sustancial en su capacidad de decisión- parecen decididos a no aceptar ningún control adicional a su política socioeconómica. En función de ello, un diagnóstico más realista lleva a pensar que las

funciones de estos órganos deben ser más pragmáticas y con objetivos más eficaces de los que en otro tiempo se propusieron¹².

Más allá de este balance marcado por el escepticismo, Ermida Uriarte destaca sus aspectos positivos. Constituye un elemento valioso para las organizaciones integrantes de los consejos, el derecho a acceder a una información sustantiva en las instancias pre-legislativa de elaboración de las normas. Ello permite a los sectores allí representados “mover *otros* resortes de influencia: la presión y la negociación, que aunque no tengan lugar en su seno, se basan en la información en ellos recibida”.¹³

En los capítulos siguientes se analizan dos casos específicos de consejos, en primer lugar, el que acompaña la integración europea (CESE) y, en segundo lugar, el Consejo español (CES), cuyo origen está vinculado a ciertos efectos que su proceso de inserción en la Comunidad Europea tuvo para la sociedad española. En el estudio de este último se destacan algunos aspectos, objeto de comparación con la Sección Nacional Argentina del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), como su estructura y formas de definir la representatividad.

1.2. La integración regional y su impacto social

El MERCOSUR es una región en cuyo proceso de conformación también tuvo lugar la creación de una modalidad específica de Consejo de la sociedad civil. Para comprender, el contexto en el que surge, haremos una sintética referencia al desarrollo del MERCOSUR y a ciertas particularidades económico-sociales de los países que lo integran.

El Mercado Común del Sur es una forma de integración subregional entre cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que conforman una zona de libre comercio en su interior y una unión aduanera hacia terceros países, considerada “imperfecta” en virtud de las excepciones que aún mantiene. Este proceso, que comenzó a concretarse en 1991, acompaña las tendencias dominantes de globalización y regionalización que se manifiestan a nivel mundial. En tal sentido, la competencia crecientemente abierta que deben enfrentar las producciones nacionales

¹² Gourevieth, Peter “Politics in hard times: comparative responses to internacional economic crises”, Cornell University Press, 1986.

a partir de la mundialización, ha puesta a los gobiernos en la situación de crear espacios protegidos mediante la instrumentación de políticas aduaneras que fijan preferencias entre socios comerciales.

En el caso del MERCOSUR, este proceso de carácter regional converge con otro que a nivel nacional involucra a todos los países miembros. Cada uno de ellos, aún con sus particularidades, viene protagonizando desde hace casi dos décadas el desarrollo de un cambio estructural del modelo económico. Han ido pasando del modelo cerrado de “sustitución de importaciones” a una economía abierta de mercado de escala.

El proceso de apertura y de integración tiene múltiples consecuencias concretas sobre las economías de la región y sus diversos grupos sociales. En lo que respecta al mercado de trabajo, los criterios dominantes de búsqueda de competitividad impactan en las regulaciones laborales que, a su vez, afectan las condiciones de vida de los trabajadores. Se ha observado que hasta el momento, el modelo productivo imperante está asociado al desempleo, la precarización e informalización del trabajo, con tendencia a generar poco empleo aún con una tasa sostenida de crecimiento. Muchos analistas coinciden en señalar que difícilmente los automatismos de mercado puedan instaurar una relación virtuosa entre crecimiento y equidad social.

Por efecto de ese cambio estructural, se han reemplazado algunos eslabones de la cadena de producción por sus equivalentes importados. Ello trajo aparejado el cierre de empresas locales y naturalmente la pérdida de puestos de trabajo, que al no ser absorbidos por el mercado derivan en un incremento de la tasa de desempleo, que comienza a acusar un carácter estructural.

Durante todo el proceso, los Estados aplicaron políticas de ajuste y estabilización, redujeron su intervención en la economía y el empleo público descendió en todos los países, salvo en Paraguay. Otro cambio del mercado laboral consiste en la pérdida de participación del empleo formal. Se instala el lento predominio del empleo informal, con la precarización y pérdida de derechos socio-laborales que ello implica.¹⁴

Las características del comercio exterior también afectan al mercado de trabajo. Los principales productos de exportación en los que el MERCOSUR tiene ventajas

¹³ Ermida Uriarte, Oscar, op.cit

comparativas no son dinámicos, en tanto que en las producciones intensivas en tecnología y capital humano no son competitivos o lo son limitadamente. Si bien existía el temor entre las organizaciones sindicales de que la regionalización acarrearía fenómenos de *dumping social*¹⁵, hoy no dudan en subrayar que éste se dio, ante todo, debido a la “aplicación de políticas nacionales que destruyeron el aparato productivo, el empleo y flexibilizaron las relaciones laborales en un marco de miedo de perder el trabajo”¹⁶.

Por todo lo señalado, los países de la región deben enfrentar crecientes dificultades para generar puestos de trabajo productivos y, a la vez, una muy baja participación en el comercio mundial.¹⁷

Se instala así la discusión sobre cuál debe ser el nuevo modelo económico, cuáles las políticas que permitan elevar el nivel de actividad, la competitividad, los empleos y las remuneraciones. Las definiciones que sobre todo ello se alcancen dependerán del compromiso de los actores sociales y de los Estados. Cabe tener presente que las sociedades donde se producen asincronías profundas en la búsqueda de la transformación productiva, no sólo registran niveles más bajos de bienestar, sino que en el mediano y largo plazo conducen a tensiones sociales, reacciones violentas con riesgos de reversión de los eventuales avances que se hubieran logrado en relación a uno de ellos.¹⁸

La participación de los actores sociales en el MERCOSUR

La necesidad e importancia de plantear la participación de los actores sociales en el MERCOSUR, parte del reconocimiento de las profundas transformaciones políticas, económicas y culturales que pone en juego un proceso de esta naturaleza en las sociedades del Cono Sur de América Latina.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *América Latina: panorama laboral '98*, Documento de Trabajo N° 61, Buenos Aires, OIT, 1998

¹⁵ El concepto de “*dumping social*” remite al conjunto de medidas tomadas por los empresarios para mejorar la competitividad de sus productos en los mercados externos, centradas en la reducción de los costos laborales. Éstas pueden incluir, reducción de salarios, de cargas sociales, deterioro de las condiciones de seguridad e higiene, entre otras.

¹⁶ Entrevista a Andrés Larisgoitía, responsable de la temática MERCOSUR de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires, 19 de octubre de 2004.

¹⁷ OIT, *Mercosur sociolaboral. Selección de documentos fundacionales (1991-1999)*, Buenos Aires, Ed. Corregidor, 1999.

Todo esto con una particularidad, a saber: en tanto aspecto característico de la era de la globalización, la regionalización económica comparte con ella esa tendencia hegemónica que lleva a separar radicalmente los ámbitos de lo económico y lo social. En este sentido, es ya un “clima de época” el reconocimiento de que a la par que la ganancia se globaliza, lo social, los problemas humanos, se nacionalizan. Es más, si se considera la historia económica de nuestros países, el sentido de las referidas políticas de ajuste estructural condujo a la liberalización de la economía, a la separación del Estado nacional de todo lo económico. Así, domina la idea globalizada según la cual éste debe dejar actuar a los mercados, para dedicar su atención a controlar la única mercancía que piensa: los seres humanos.¹⁹

El proceso originado en el MERCOSUR, independientemente de las etapas alcanzadas, parece encontrar su justificación última en los significativos incrementos de los niveles de intercambio comercial. Los Estados no implementaron la integración en términos de proyectos de desarrollo nacional, que pudieran ser el parámetro con el cual evaluar los resultados del proceso. Se limitaron a impulsar la iniciativa privada para que se apropie del MERCOSUR, lo que puede acarrear consecuencias negativas para aquellos sectores sociales que no tienen posibilidad de incidir en el proceso. De hecho, la “iniciativa privada” se encuentra sensiblemente concentrada en los grandes empresarios, cuya particularidad es que, a diferencia de otros, poseen no sólo una amplia capacidad de “iniciativa económica” sino también, capacidad de “iniciativa social y política” que les posibilita una circulación fluida en los medios de comunicación y en los espacios gubernamentales donde se deciden las políticas.

Así, es evidente que existe un conjunto de sectores sociales que aunque participen del MERCOSUR y sufran sus efectos, aparecen más como “objeto” que como “sujeto” de la integración por no tener capacidad de iniciativa real y legitimada. En este grupo quedan incluidos, entre otros, los trabajadores asalariados, los pequeños y medianos productores agropecuarios y de otras actividades, así como los consumidores.

¹⁸ Comisión Económica para América Latina. (CEPAL), *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992.

¹⁹ Grzybowski, C., Las carencias del sistema y sus efectos sobre la agricultura familiar. *Seminario Taller Internacional: “La agricultura familiar en los procesos de integración regional”*. Montevideo, 13 a 17 de junio de 1995.

Para recomponer los desequilibrios y crear las condiciones de igualdad de oportunidades, algunos autores sostienen que en todo proceso de integración es necesario extender la idea y la realidad de que es a partir de “lo social” que debe realizarse cualquier unión económica.²⁰

1.3. Dimensión social de la integración

De acuerdo a esta perspectiva, si el proceso de integración debe incluir “lo social”, cabe preguntarse cuál es el actor social que debe poner en juego esta dimensión, el Estado, el mercado o la sociedad civil organizada. Los cambios económicos en el orden nacional o regional involucran, en primer lugar, a los Estados que con las herramientas de política pública a su alcance pueden inducir esas transformaciones. Luego, podríamos decir que está el mercado, que hará realidad esos cambios siguiendo reglas que podrán o no corresponder con la voluntad y el proyecto que originó las políticas. En tercer lugar, se encuentran los actores de la sociedad civil, sobre cuyas formas de vida impacta todo el proceso. Cuando se focaliza en la *dimensión social* de los cambios económicos, suele mirarse a estos últimos y sus organizaciones las que antes que a ciudadanos representan a individuos agrupados de acuerdo a un interés particular relativo a su inserción en el sistema de producción o de distribución de los bienes.

Consideremos entonces de qué hablamos cuando hablamos de “dimensión social de la integración”²¹. Con esta expresión, se hace referencia fundamentalmente a dos aspectos. Uno de ellos se refiere al impacto social de la unificación de los mercados y da importancia a las políticas que compensen sus efectos negativos. La segunda acepción del término se refiere al grado en que la sociedad civil y sus organizaciones se incorporan y participan en el proceso de discusión de las políticas y de toma de decisiones.

²⁰ Albarracín, Jesús y otros, *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*. Madrid, ICARIA Editorial, 1994.

²¹ Di Pietro, Paolo. *Aproximación al concepto de Dimensión Social (DS) de la integración regional*, (web). Consultado el 24 de octubre de 2004.

En cuanto al primer aspecto, quienes reparan en el déficit social²² de la integración prestan atención a sus efectos negativos y también tienen una mirada retrospectiva de la historia económica de la región. Subrayan el empobrecimiento y exclusión social de grandes sectores de la población. Al reparar en esta “deuda social”, algunos autores afirman que la tarea fundamental del proceso de integración es la reparación de tales desequilibrios²³. Ello se lograría mediante políticas regionales orientadas al desarrollo económico-social. La integración, afirman, debe lograr comunidades más equitativas que garanticen un piso mínimo de dignidad para todos los actores²⁴, premisa de la cohesión social.

Entre los múltiples efectos sociales implícitos en esta dimensión se encuentran los relativos al mundo del trabajo. Si bien en el largo plazo puede resultar favorecido, en lo inmediato parecen inevitables los efectos negativos: la desocupación sectorial y el riesgo de “*dumping social*”. Además, llaman a prestar atención al impacto que las políticas económicas tienen sobre la reconversión industrial, la capacitación profesional, la recolocación, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, la estructura y acción sindicales, la negociación y los conflictos colectivos. La consideración de estos aspectos lograría acercar la integración formal, hecha de tratados y acuerdos, con la integración real que implica a las personas, las instituciones y la cultura²⁵.

La segunda acepción de la dimensión social remite a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y se la vincula con la aspiración de construir un sujeto comunitario, como expresión de un espacio social ampliado. Sumar una identidad “mercosureña” a la propia identidad nacional²⁶, que dependerá del grado en que la sociedad civil se halla involucrada en el proceso de integración regional, es

²² Grandi, Jorge “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en Integración y Comercio, , Buenos Aires, INTAL, 1998. N° 6

²³ Podestá, Bruno: *La integración regional y las posibilidades de una agenda social*, Caracas, SELA, 2000.

²⁴ Gonzalez Cravino , Santiago: “Globalización, integración y cohesión social – El caso Mercosur” en Franco y Di Filippo (comp.) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000

²⁵ Vittini, Iris en “La Dimensión Social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el MERCOSUR”. En *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*. de Ofelia Stahringer de Caramuti (coordinadora).. Buenos Aires. Ed. Ciudad Argentina, 1996. Centra su preocupación en los aspectos educativos que son el eje articulador del proceso con el sector productivo.

²⁶ Podestá, Bruno, op. cit.

decir si se han apropiado de él las organizaciones no gubernamentales, las sindicales, de profesionales y de las distintas comunidades de base.

La legitimación de la regionalización descansa en la incorporación y participación activa de la población en la toma de decisiones²⁷. Si bien este punto es el que han acentuado las declaraciones oficiales y los documentos de las áreas sociales del MERCOSUR, existe un consenso en subrayar la limitada participación o marginalización de los actores sociales²⁸. Lo que se ha llamado el déficit democrático que este proceso acusaba entre 1991 y 1994, se refería a la ausencia de órganos de representación directa de los individuos, considerados éstos en su calidad de ciudadanos o como miembros de colectivos referidos a su inserción en el sistema productivo. En el primer caso se alude a las características limitantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta y en el segundo, a la ausencia fundacional de un órgano de consulta que represente a los diversos grupos de interés socioeconómico.

1.4. La dimensión social en las instituciones del MERCOSUR

El FCES, como hemos señalado, es una de las tres instancias del MERCOSUR en la que se aborda la dimensión social de la integración. Las otras dos son el Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común referido a “Asuntos Laborales” y la Declaración Sociolaboral. Su creación en el 1994 es el resultado de la acción protagonizada durante varios años por las principales organizaciones de interés sectorial de la región. Desarrollaremos muy brevemente ese recorrido cuyos años centrales transcurren entre 1991 y 1996.

Los aspectos sociales de la integración, en el sentido que hemos desarrollado hasta ahora, no aparecen debidamente contemplados en el andamiaje institucional del Tratado fundador del MERCOSUR firmado en Asunción el 26 de marzo 1991. Éste, previó únicamente normas comerciales y orgánicas incluyendo en las instituciones sólo a representantes de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores. No se menciona la dimensión social, como tampoco están directamente representados los ciudadanos o sus organizaciones. La referencia a aquellos es de orden declarativo, se

²⁷ Gonzalez Cravino, Santiago, op. cit.

²⁸ Grandi, Jorge, op. cit.

los alude al referirse a que los objetivos del proyecto “deberán trascender lo económico”. El Preámbulo del Tratado señala como fines últimos del proceso de integración “el desarrollo económico con justicia social” y la voluntad de “mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región”.

Pese a estas omisiones originarias, muy pronto comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de la dimensión social. Los trabajadores y empresarios de los países miembros advirtieron que para tener injerencia en el proceso debían fortalecer su participación, institucionalizándola a nivel MERCOSUR con objetivos claros y medios de acción eficaces. Ambos sectores coincidieron, en primer lugar, en la necesidad de dotarlo de mecanismos para regular el nuevo mercado de trabajo, pero su visión tenía un horizonte más amplio aún.

Los Ministros de Trabajo, en respuesta a las propuestas elevadas emitieron la Declaración de Montevideo del 9 de mayo de 1991, en la que se reconoció la necesidad de atender los aspectos laborales del proceso de integración y para ello propusieron la creación de un Subgrupo de Trabajo dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR. Además, en esa oportunidad se manifestó por primera vez de manera oficial la posibilidad de adoptar una Carta Social para la región.

El recorrido de los avances producidos en este sentido puede seguirse a partir de los compromisos suscritos y de los cambios en la estructura institucional. Así, analizaremos cómo se aborda la “cuestión social” y cuáles son las formas que adopta la vinculación y la participación de la sociedad civil en el proceso.

Cronológicamente, se suelen diferenciar al menos dos etapas. La primera, de transición o fundacional, abarca desde la firma del Tratado en 1991 hasta 1994, la segunda etapa transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) hasta el año 2001²⁹. Sin embargo, este proceso, reconoce antecedentes que se remontan a la década de 1980, centrados en la actividad desplegada por las organizaciones sindicales agrupadas a nivel latinoamericano.

En cuanto a los antecedentes, el más importante es el protagonizado por las nuevas organizaciones del movimiento sindical de América Latina, agrupadas en la

²⁹ Sobre este tema también se puede ver: Makler, Daniel, “El nuevo relanzamiento del MERCOSUR: ¿Avance o estancamiento del proceso de integración? En AA.VV. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) AA.VV. *La política exterior 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia? Tomo III*, Rosario, Ed. CERIR, 2001.

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). En 1986, ésta congregaba a las centrales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, representando al 90% de los trabajadores sindicalizados del MERCOSUR³⁰. Sus acciones estaban dirigidas a promover la recuperación de las democracias políticas, proponer programas alternativos al modelo neoliberal y estimular la formación sindical.

En 1992 la CCSCS define una estrategia de participación sindical en el MERCOSUR. Dos de sus ejes principales eran la inclusión de la dimensión social y laboral en la regionalización, por un lado, y la creación de la Comisión Sindical del MERCOSUR, dentro de la Coordinadora, por el otro. Esta Comisión advertía sobre el impacto económico y social que puede derivarse de la integración regional y sugirió varias propuestas para abordar esa dimensión. Asimismo, promovía el desarrollo de lo que luego sería el Subgrupo de Trabajo 11 del Grupo Mercado Común (SGT 11), denominado de “Asuntos laborales”, cuya creación debe mucho a la presión de estos sectores.

La etapa de transición tiene como protagonista para la dimensión social, al SGT 11, de carácter tripartito, integrado por representantes de empresarios y trabajadores y por delegados gubernamentales provenientes de los cuatro Ministerios de Trabajo. Los debates en este subgrupo se concentraron en la identificación del conjunto de estudios necesarios para elaborar un diagnóstico de la situación sociolaboral en los cuatro países.

En la etapa siguiente, a partir de 1994, la institucionalización de la dimensión social se materializa y cobra ritmo. Los ejes serán el SGT 10, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Declaración Sociolaboral. En efecto, el SGT N° 11 se transforma en el Subgrupo Trabajo N° 10, de “Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social” (SGT 10) que comienza a sesionar en octubre de 1995. En enero 1994 la CCSCS produce el primer documento en el que se propone y señala la necesidad de dar una Carta Social o “Carta de derechos fundamentales del MERCOSUR”. En octubre de 1994, en vísperas de la reunión de Ouro Preto, propone la constitución de un Foro Económico y Social. Más tarde, en 1995, la CCSCS plantea su preocupación acerca de los desequilibrios que genera la regionalización y propone una nueva

³⁰ Actualmente representa a veinte millones de trabajadores, según la Confederación General del Trabajo, MERCOSUR “Una estrategia regional de empleo”, Buenos Aires, CGT-OIT, 2004.

Agenda para el MERCOSUR. En ella se subraya la importancia de los temas sociales y la aspiración de lograr una mayor participación de estos temas.³¹

Los empresarios, por su parte, crean en 1994 el Consejo Industrial del MERCOSUR y, en 1995 se organiza el Consejo de Cámaras de Comercio del MERCOSUR. En el ámbito rural, en 1995 la Coordinación Ejecutiva de Organizaciones Representativas de los Productores Familiares del MERCOSUR, creada en 1994, manifiesta su voluntad de participar del Foro Consultivo, aún antes de que éste fuera conformado.

Éstos son los primeros pasos que convergerán finalmente en el FCES que se crea en 1996. En diciembre de 1998 se firma la “Declaración Sociolaboral”, elaborada sobre la base de una propuesta del SGT 10 y el FCES.

Entre la reestructuración del SGT 11 y la creación del FCES -1995 y parte de 1996- no funcionó ningún organismo sociolaboral del MERCOSUR, quedando marginados los actores económicos y sociales del proceso de negociación regional. En ese momento hubo algunas argumentaciones sosteniendo que el SGT 11 había perdido razón de ser debido a la creación del Foro Consultivo Económico Social.³² Sin embargo, el dinamismo que había caracterizado al SGT 11, la lentitud que estaba manifestando la constitución efectiva del FCES y cierto cambio en la percepción del valor de los organismos sociolaborales en el MERCOSUR, impulsó la decisión hacia fin de 1995 de reorganizar el SGT 11 en lo que se denominó SGT 10. Éste concentro su actividad en tres áreas temáticas: Relaciones Laborales; Empleo, Migraciones y Formación Profesional; y Salud en el trabajo y Seguridad Social. Dada su inserción en la esfera de los órganos gubernamentales, su funcionamiento depende fuertemente de la dinámica que éstos le impriman.

En una reunión del SGT 10 del 22 de agosto de 1997 en Montevideo, en que el tema de la Carta Social vuelve a ser incorporado a la agenda, se trabaja a partir de un

³¹ “Es imprescindible asumir que profundizar la integración implica otros temas además de los comerciales. Los problemas sociales y laborales exigen atención. Todas estas decisiones afectan a nuestra sociedad y, por lo tanto, los gobiernos del MERCOSUR no pueden desconocer que las mismas exigen legitimidad para que se tornen eficaces, lo que no es posible sin la presencia de los actores involucrados. La participación del conjunto de la sociedad en este proceso es también una forma de profundizar y fortalecer la democracia”. 4ª Carta a los presidentes, en *PIT-CNT Comisión de Integración: Cartas a los Presidentes del MERCOSUR. Documentos*, Montevideo, 1995.

³² Robles, Alberto José, *Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR*, Revista Pistas, Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires, diciembre de 2002. N° 8

documento de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la “Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR. Propuesta de los trabajadores”. Por la misma época la Comisión Parlamentaria Conjunta recomendó su aprobación y el FCES incorporó el tema entre sus prioridades. El 19 de noviembre de 1998 una reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR resuelve, a partir de estas propuestas, elevar al GMC el documento definitivo que cobró la forma de una “Declaración Sociolaboral” y fue aprobado por los cuatro presidentes el 10 de diciembre de ese mismo año en la ciudad de Río de Janeiro. Conviene señalar, no obstante, que como no logró revestir el carácter de “Protocolo” no constituye fuente de derecho comunitario de la región.³³

El SGT 10, que no es más que la reconstitución del SGT 11, disuelto en 1994, ha centrado sus temas de interés desde 1996 en la creación del Observatorio Laboral y de un sistema de certificación ocupacional, además de la realización de estudios de legislación laboral y de relaciones industriales. Cabe señalar que los proyectos que este Subgrupo elabora han tenido hasta el presente poca injerencia sobre las normativas y acciones de los Estados parte.³⁴

Asimismo, contrariamente al SGT 10, el Foro, como veremos más adelante, puede tomar decisiones sin autorización y dar recomendaciones sin intervención del sector gubernamental, por lo cual en principio ofrecería mejores perspectivas para la participación de la sociedad civil. Ambos institutos se entrecruzan en lo relativo a la promoción del empleo, hecho que de mediar una voluntad de coordinación, puede resultar positivo y fortalecer la posición de la sociedad civil en aquel espacio que comparte con el sector público.

La dimensión social, en tanto consideración de los aspectos sociales de la integración, fue abordada en forma explícita por primera vez por los órganos políticos

³³Pereyra, Luis Cruz y Zamzem, Verónica, “*La dimensión social y cultural de la integración*” ponencia presentada en el XII Encuentro de Especialistas en el MERCOSUR – VI Encuentro Internacional de Derecho de la Integración, Rosario, 9 y 10 de septiembre 2004.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *MERCOSUR Socio-laboral*, op. cit. También pueden verse las características de los órganos con incumbencia en cuestiones laborales en: Moavro, Horacio, “El MERCOSUR: una visión desde Argentina” en Alonso, José M y Luis Stolovich (Compiladores), *Economía y participación social en el MERCOSUR*, Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del MERCOSUR/ Centro Interdisciplinario de Estudios de Derecho Uruguay (CIEDUR) Castillo, G., J. Godio, A. Orsatti, *Los trabajadores y el MERCOSUR*. Buenos Aires, Ed. Corregidor, 1996.

del MERCOSUR en 1998, oportunidad en que el Grupo Mercado Común formuló una consulta a las entidades de la sociedad civil de la región, reunidas en el FCES. A efectos de elaborar una respuesta, los miembros del Foro se reunieron en Porto Alegre los días 5 y 6 de noviembre de ese año. En el debate, el sector empresarial entendía que el instrumento jurídico para contemplar la dimensión social debía ser una Declaración Presidencial de Principios, sin efectos vinculantes ni carácter sancionatorio. El sector sindical, por su parte, sostenía que el documento debía tener la forma de un Tratado Multilateral con la jerarquía normativa de un protocolo. Sobre este punto no se llegó a un acuerdo, aunque sí pudo consensuarse su contenido y el modo en que estaría conformado el órgano que velaría por su aplicación. Éste sería de composición tripartita, se manifestaría por consenso y funcionaría como un organismo auxiliar del GMC.³⁵

El documento que finalmente asumió la forma de Declaración, también conocido como la “Carta Social”, contiene la enumeración de los derechos de los trabajadores y de los empleadores, al tiempo que dispone la creación de una “Comisión Sociolaboral”, de carácter tripartito, igualitario, promocional y no sancionatorio, encargada del seguimiento de su aplicación.

La “Carta Social” pone de manifiesto la preocupación de los trabajadores por evitar o eliminar el “*dumping social*” en los procesos de integración, esto es, evitar su explotación como variable de ajuste para hacer más competitivos los productos intercambiados. Es importante tener presente que los países involucrados registran un alto grado de incumplimiento de las normas que garantizan los derechos fundamentales de los trabajadores. Por eso se consideró importante contar con un instrumento que contenga las normas básicas y fundamentales que internacionalmente regulan el mundo del trabajo.

El proceso reseñado hasta aquí muestra cómo, durante los primeros años transcurridos desde la firma del Tratado de Ouro Prêto, fue instalándose en las instituciones regionales tanto la necesidad de contemplar las problemáticas socio-

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, *MERCOSUR Socio-laboral*, op. cit., pp 205-214. Véase el Acta de la Reunión Plenaria Extraordinaria del FCES, de los días 5 y 6 de noviembre de 1998 en Porto Alegre y sus anexos.

laborales cuanto la participación de los actores sociales en los ámbitos donde ésta debía ser abordada.

Por último cabe hacer una breve referencia a otro espacio de participación social, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el único que remite, aunque con sus particularidades, a la representación ciudadana. Al respecto es consensuada la opinión según la cual sus características actuales dejan pendiente de resolución el aludido *déficit democrático* de la institucionalidad de la región. En efecto, de acuerdo al Protocolo de Ouro Preto, la CPC es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte y debe responder al GMC. Esto implica que se trata de un órgano de segundo grado que no representa directamente a los ciudadanos. Su principal finalidad es facilitar la entrada en vigor de las normas emanadas de otros organismos decisorios de la estructura del MERCOSUR. Sus funciones son más técnicas que políticas; no cuenta con aquellas que caracterizan a las asambleas legislativas de las repúblicas occidentales. Por lo tanto, no delibera, no decide, ni ejerce control institucional sobre los otros poderes³⁶.

Durante el año 2003 los máximos representantes de la región, en correspondencia con la tarea que ya venía desarrollando la CPC³⁷, iniciaron una serie de tratativas para considerar la posibilidad de marchar hacia la creación de un Parlamento para el MERCOSUR, que tuviera las atribuciones y características propias de un cuerpo legislativo. De este modo se intenta seguir el recorrido de lo que hoy es el parlamento europeo, que a lo largo de su proceso de integración regional fue cambiando y aumentando sus atribuciones. En la actualidad se encuentra en estudio una propuesta preliminar de la CPC sobre el tema, de la que debería surgir la puesta en marcha efectiva del proceso de conformación del Parlamento en enero de 2005.

Hemos visto entonces, como desde la ausencia originaria en el Tratado fundacional del MERCOSUR en 1991, de toda referencia efectiva a la dimensión social, se han ido consolidando hasta el presente fundamentalmente los aspectos que

³⁶ Protocolo de Ouro Preto, art. 22 a 27, diciembre de 1994.

³⁷ La Recomendación 13/2003 (Reforma Institucional del MERCOSUR) de la CPC, en su Anexo I plantea una "Propuesta Preliminar para la Organización Institucional del Parlamento del MERCOSUR". Adoptada el 17 de junio de 2003, en Asunción del Paraguay, se basa "en los avances logrados al respecto en la XV Reunión Plenaria, celebrada en Santa Fé, Argentina, así como la propuesta presentada por la Sección Argentina de la Comisión Parlamentaria Conjunta (Proyecto 23 – AR)". (Artículo 1).

de ésta se refieren a la participación de los actores sociales en diversas instancias organizativas. La existencia de estos espacios ha generado la posibilidad de que los temas referidos al impacto social de la integración, y en especial los referidos al mercado de trabajo, entren en la consideración de los decisores de políticas o al menos, cuenten con canales formales para llamar su atención. Es en ese recorrido en el que fue cobrando presencia la necesidad de crear un Consejo de la sociedad civil, para lo cual constituyó un importante referente el ejemplo de las sociedades europeas, tanto a nivel nacional como en el ámbito regional. Finalmente el proyecto se concreta en 1996.

Capítulo 2

LOS ANTECEDENTES: EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA

En este capítulo se analiza el origen, la composición, estructura y funcionamiento del Comité Económico y Social de la Unión Europea y del Consejo Económico y Social de España, a fin de establecer posteriormente algunos paralelos con el FCES del MERCOSUR y su Sección Argentina, para los cuales aquéllos han constituido un ineludible punto de referencia.

2.1. El Comité Económico y Social Europeo

2.1.1. Origen

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un organismo consultivo que estructura la expresión de los diferentes *sectores de la vida económica y social*, tanto a nivel regional europeo como de los Estados nación miembros. En él se encuentran representados los *empresarios, trabajadores, agricultores, consumidores* y otros grupos de interés que, tomados colectivamente, podríamos decir que constituyen la "*sociedad organizada*". Su misión institucional consiste en presentar las opiniones y defender los intereses de esos actores sociales, en las discusiones políticas que tienen lugar en el marco de los órganos de gobierno de la Unión Europea (UE): la Comisión, el Consejo de Ministros y el Parlamento. Por lo tanto, este Comité es parte integrante del proceso decisorio de la UE y se lo consulta obligatoriamente antes de tomar de decisiones sobre políticas económicas y sociales. También, por propia iniciativa puede presentar sus opiniones sobre otros asuntos que considere

importantes³⁸. Este rol consultivo, no lo instituye en un grupo de presión ni un ámbito de concertación formal. Sus dictámenes son de carácter no vinculante³⁹.

El CESE fue instituido en 1957 por el Tratado de Roma, en el marco de la organización del Mercado Común Europeo. Su verdadero desarrollo tuvo lugar dos décadas después a partir del Primer Programa de Acción Social de 1974, que priorizó la participación de los sectores sociales en la definición de la política social de la Comunidad Europea. Posteriormente, sus funciones se vieron reafirmadas por el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y el proyecto de Tratado de Amsterdam (1997). En 1986 y 1992 los tratados ampliaron la obligatoriedad de la consulta al Comité, especialmente en lo que se refiere a las nuevas políticas, de la región y de medio ambiente. En 1997, se aumenta el campo de la consulta incorporando las provenientes del Parlamento Europeo.

2.1.2. Composición, estructura y funcionamiento

Hasta la adhesión de los últimos Estados miembros, incorporados el 1º de mayo de 2004, el CESE contaba con 222 integrantes, los que ostentan el título de Consejeros. El criterio para definir el número de representantes de cada país es, en parte, proporcional al tamaño de la población. Aunque establece un mínimo de miembros independientemente de esta variable. Así, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido cuentan, cada uno, con 24 consejeros; España tiene 21; Bélgica, Grecia, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia tienen 12 delegados cada uno; Dinamarca, Irlanda, Finlandia, tienen 9 cada uno y Luxemburgo 6.⁴⁰

El número de miembros por país no cambió tras la ampliación, sino que los representantes de los nuevos Estados parte se suman a la estructura existente del Comité. Su incorporación obedeció el siguiente reparto: Polonia cuenta con 21 delegados; Rumania tiene 15; Bulgaria, República Checa y Hungría se integraron con 12 cada uno; Lituania y Eslovaquia con 9 por país; Estonia, Letonia y Eslovenia tienen

³⁸ Artículos 3 y de 165 a 170 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Art. 7 del Reglamento Interno del CESE, 2002.

³⁹ Antonio Ojeda Avilés, *op. cit.*

⁴⁰ Art. 258 del Reglamento Interno del CESE (modificación introducida por el Tratado de Niza).

7 cada uno; Chipre 6 y Malta 5. De este modo el Comité cuenta actualmente con un total de 344 miembros.

En el conjunto institucional europeo el Comité desempeña una función específica: es, por excelencia, el lugar de representación y de debate de la sociedad civil organizada e interlocutor privilegiado entre ésta y las instituciones de la Unión.

Definidas por el Comité, sus atribuciones principales son tres: a) asesorar a las instituciones responsables de las decisiones comunitarias: el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos, a petición de éstas o por iniciativa propia; b) permitir una mejor adhesión y contribución de la sociedad civil organizada al proyecto europeo, concretar y reforzar una Europa cercana a los ciudadanos; c) reforzar el papel de la sociedad civil organizada en los países (o grupos de países) no comunitarios y, para ello, fomentar el diálogo con sus representantes, así como la creación de estructuras similares en otras zonas distintas a la región.

Actualmente, su opinión expresada a través de dictámenes pueden ser de tres clases: de previa consulta, exploratorios y de iniciativa. En primer lugar, los *dictámenes con previa consulta* de la Comisión, el Consejo o el Parlamento, se originan en consultas "automáticas" sobre un gran número de temas respecto de los cuales existe un consenso según el cual no puede tomarse una decisión hasta que el CESE haya sido consultado, aunque el poder político no está normativamente obligado a pedir opinión. Originariamente sus incumbencias se circunscribían a materias laborales y luego se sumaron los temas de política agraria y de transporte. En segundo lugar, se encuentran los *dictámenes exploratorios* que consisten en una reflexión prospectiva sobre un tema determinado.

Por último, desde 1972 se instituyó la potestad de elevar *dictámenes de iniciativa legislativa*, que son aquellos a través de los cuales el Comité se pronuncia debido a que considera interesante el tratamiento de un tema y en tal sentido los asuntos pueden ser todos⁴¹. Éstos comprenden: empleo, política industrial, educacional, libre circulación de personas y servicios, salud pública, protección de consumidores, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, armonización de la tributación indirecta, aproximación de las

⁴¹ Este derecho, previsto en art. 20 del Reglamento Interno del CESE, se reconoce formalmente en 1992 con el Tratado de Maastricht.

legislaciones en el ámbito del mercado interior y redes transeuropeas. Esta preferencia en materia de iniciativa legislativa de la que goza el CESE implica de hecho una delegación de soberanía por parte de los Estados.

En cuanto a los matices más estratégicos de su misión, cabe mencionar funciones o metas a las que responde su diseño institucional. En efecto, los documentos que a ello se refieren expresan que es una función del CESE “el permitir una mejor adhesión y contribución de la sociedad civil organizada al proyecto europeo, concretando y reforzando una Europa cercana a los ciudadanos”. Esto es, por un lado, una expresión de deseos que proyecta el futuro de la regionalización. Pero, también puede ser interpretada como el sustento ideológico en el que descansa, en última instancia, la legitimación de las funciones más arriba mencionadas, el derecho de iniciativa legislativa y la obligación de consulta previa, entre otras.

Los miembros del CESE son propuestos por cada uno de los gobiernos y nombrados a título personal por el Consejo de la Unión Europea para un período renovable de 4 años. El Comité se reúne en asamblea plenaria y sus debates son preparados por seis subcomités conocidos como "secciones", que se ocupan de áreas políticas particulares.

El CESE tiene la potestad de elegir a su presidente y a dos vicepresidentes, quienes duran en sus respectivos cargos por un plazo de dos años. El Consejo Europeo designa a los miembros por unanimidad, a partir de propuestas presentadas por los Estados en forma de listas que incluyen, para cada país, el doble de candidatos que el número de puestos que se le han atribuido. Estos nombramientos se someten al dictamen de la Comisión Europea y deben garantizar una adecuada representación de las distintas categorías de la vida económica y social⁴².

Los miembros trabajan sobre todo en sus países de origen y, como señaláramos, se organizan en tres grupos representativos: de *empresarios* el Grupo I, de *trabajadores* el Grupo II- y *actividades diversas* el Grupo III, esto es, grupos de intereses económicos y sociales diversos que no quedan encuadrados fácilmente en las dos primeras categorías.

El *grupo de empresarios* cuenta con representantes de la actividad económica tanto privada como pública. En su interior pueden encontrarse categorías de acuerdo al tamaño o al tipo de actividad. Así, hay agregados que reflejan por un lado, a la gran industria y, por otro, a las pequeñas y medianas empresas (PYME), también a las cámaras de actividades comerciales, al comercio mayorista y minorista, a la banca y seguros, al transporte y a la agricultura. Cabe destacar aquí que en esta visión de la “sociedad organizada” las empresas que concentran grandes capitales, si bien se ven como parte de otros empresarios, construyen otra identidad que se asocia al monto de capital que concentran.

El *grupo de trabajadores* representa a todas las categorías de empleados, desde obreros a ejecutivos que a nivel de cada país se hallan organizados en asociaciones sindicales. Aquí no se verifica una distinción por el tamaño del sindicato o significación económica de las actividades de origen, sino que los diversos agrupamientos siguen los criterios políticos que los estructuran en cada país.

El *tercer grupo* se define por la diferencia de sus integrantes respecto de los dos primeros más que por lo que tienen en común entre sí. En efecto, pertenecen a él una amplia gama de grupos de interés: organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de agricultores, pequeñas empresas, artesanos y profesionales, cooperativas, organizaciones de consumidores y protectoras del ambiente, comunidades y asociaciones científicas y académicas en representación de la familia, la mujer, personas con discapacidad, etc⁴³.

Para el ejercicio de sus funciones, el Comité dispone de una amplia autonomía de organización. Así, designa a su dirección, establece su Reglamento Interno (adecuando su Reglamento a las distintas modificaciones dictadas por el Consejo Europeo), puede reunirse por propia iniciativa, si bien por regla general se reúne a petición del Consejo o de la Comisión. Dispone de secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad comunitaria y puede constituir subcomités para tratar temas determinados. La Mesa está formada por 36 miembros -12 consejeros por cada uno de los Grupos- y en ella figuran el Presidente y los dos Vicepresidentes, elegidos

⁴² Art. 1,2 , 11 y 14 íb.

⁴³ Art. 27 y 28 íb.

alternativamente en cada uno de los tres Grupos. El Presidente es el responsable del adecuado desarrollo de los trabajos del Comité, en tanto que la misión principal de la Mesa es la organización y coordinación de los trabajos de los diferentes órganos y la fijación de sus orientaciones políticas⁴⁴. El Comité está asistido por una Secretaría General dirigida por un Secretario General, que ejerce sus funciones bajo la autoridad del Presidente, quien representa a la Mesa.⁴⁵

Cada 4 años, el Comité constituye sus secciones especializadas. Actualmente está estructurado en 6 secciones: 1) Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente ; 2) Unión económica y monetaria ; 3) Empleo, cuestiones sociales y ciudadanía; 4) Relaciones Exteriores; 5) Marcha única, producción y consumidores; 6) Transporte, energía, infraestructura y medios de comunicación.

Para elaborar dictámenes o documentos informativos, la Mesa, designa la sección especializada competente para preparar los trabajos correspondientes. Cuando el asunto compete de manera inequívoca a una determinada sección especializada, la asignación la realiza directamente el Presidente. Vale aclarar que las secciones son de carácter permanente⁴⁶.

2.1.3. La labor del CESE

El Comité se reúne en el transcurso de los diferentes plenos o asambleas, que son aproximadamente diez por año. La Asamblea, sobre la base de los dictámenes de las secciones, adopta por mayoría simple sus dictámenes, que son remitidos a las autoridades comunitarias y publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea.

En lo que respecta a su actividad anual, en promedio, el CESE emite cerca de 170 trabajos consultivos y dictámenes, de los cuales alrededor del 15% son de iniciativa propia. Durante los últimos años, el Comité ha acrecentado su papel en el seno de la Unión Europea, sobrepasando en cierto modo las obligaciones derivadas de los Tratados, debido a que, desde 1998 elaboraron una serie de dictámenes con el objeto de aligerar las estructuras del Comité y mejorar su eficacia global.

⁴⁴ Art. 3 a 10 íb.

⁴⁵ Art. 71 íb.

⁴⁶ Art. 14 a 18 y 32 íb.

Suele atribuirse al CESE un papel de foro del mercado interior, dado que lleva a cabo, con el respaldo de las demás instituciones comunitarias, numerosas acciones encaminadas a mejorar las relaciones entre el ciudadano europeo y las instituciones supranacionales europeas. Sus decisiones tienen una fuerte orientación hacia las políticas comunes de los países. Tienen importancia en la elaboración del proceso de síntesis de la construcción del espacio social regional, que se expresa en sus dictámenes.

En cuanto a la configuración de sus relaciones institucionales, el CESE mantiene contactos periódicos con los Consejos Económicos y Sociales (CES) regionales y nacionales de la Unión Europea. Estos contactos consisten fundamentalmente en intercambio de informaciones y una reflexión conjunta anual sobre un asunto previamente determinado. Además, mantiene a nivel mundial relaciones similares con los Consejos homólogos en el marco de "Encuentros internacionales" organizados cada dos años. Por otra parte, el Comité sostiene relaciones continuadas con los medios económicos y sociales de varios países o agrupaciones de terceros países, como los mediterráneos, los de Europa central y oriental y de América Latina, entre otros. Para ello, constituye en su seno delegaciones bajo la dirección de su presidencia.

Según algunos análisis, el nacimiento del CESE reflejaría la decisión de los Estados nacionales miembros de llevar la participación al nivel regional y local, a fin de que tanto los grupos de interés como las autoridades más cercanas a la vida cotidiana de los habitantes, se vean involucrados en el desarrollo y ejecución de las políticas de la UE. Esto expresa la voluntad de que el proceso de regionalización respete las identidades y prerrogativas regionales y locales.

En el imaginario de quienes diseñaron, impulsaron e integran actualmente el CESE, se destaca la idea según la cual este tipo de organismo constituye "un puente entre la Unión y sus ciudadanos", porque promueve participación y, en consecuencia, integraría lo local o particular en lo global, encarnado aquí por el proceso de integración regional. El principio legitimador por excelencia en esta línea argumental es el valor positivo de la democracia.

Al hacer un balance del organismo, algunos analistas han destacado que la función esencial del CESE, es la difusión de la idea europea. Constituido por los sectores profesionales más diversos, sus miembros han asimilado por su intermedio la realidad europea y han adquirido conocimientos e información que transmitieron a sus países de origen, entre los sectores económicos y sociales nacionales. Esta función se realiza justamente a partir de la práctica concreta de la dimensión consultiva.⁴⁷

En suma, el CESE es una institución que tuvo sus orígenes a fines de la década de 1950, como parte de la estructura de un incipiente acuerdo de Mercado Común en Europa. Su constitución tardó casi 20 años en hacerse realidad y fue mediante un acuerdo internacional, el Programa de Acción Social de 1974. En su formación quizá lo más destacable sea el interés de los Estados nacionales miembros por dar representación a la sociedad civil organizada. Su numeroso cuerpo diferencia a los países por su cantidad de representantes y su funcionamiento responde, por lo general, a los llamados que le realizan el Consejo o la Comisión Europea. Tiene una estructura rígida y un poder Ejecutivo estable, además de seis secciones especializadas con carácter permanente. Emite una importante cantidad de dictámenes por año en sus diez reuniones anuales. Sus decisiones se toman por mayoría simple. Sus dictámenes cobran estado público a través del Diario Oficial de la Unión Europea.

Los análisis que han evaluado su desarrollo coinciden en señalar que su función más importante ha sido difundir la idea europea y facilitar la comunicación de las realidades sociales y económicas entre sus miembros, que son las organizaciones de la sociedad civil. A ello han contribuido dos características centrales del CESE, el contar con una asignación permanente del presupuesto público y el haber logrado que el mecanismo de consulta fuera obligatorio para los organismos de gobierno a los que se remite.

⁴⁷ La representación en tanto ciudadanos, categoría que iguala a todos los habitantes nacidos en suelo europeo, se complementa con otra que los organiza de acuerdo a su rol en la estructura social, esto es, su lugar en el proceso productivo y en la distribución de la riqueza: dueños del capital o dueños del trabajo para tomar los primeros dos grupos, empresarios y trabajadores, respectivamente. Fernández de Frutos, Rafael, (Director del Gabinete de estudios del CES español) "Los consejos económicos y sociales: el papel de la representación de los intereses económicos y sociales. Particularidad del caso español", ponencia presentada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18 de octubre de 1997.

2.2. El Consejo Económico y Social de España.

2.2.1. Origen

Las prácticas de concertación social, como hemos visto, generaron una tradición en Europa tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. La creación del CES en España se suma a esa tradición, en este caso con el objetivo de ayudar a destrabar el diálogo social en una coyuntura política enmarcada por el ingreso de ese país a la Unión Europea y por las repercusiones que ese proceso tenía en su política interna.

El CES fue diseñado tomando en cuenta las experiencias europeas, y el modelo que más ha influido en su diseño fue el del Comité análogo de la Unión Europea y también, en algunos aspectos, los Consejos de Francia e Italia.

A fines de 1990, con la aprobación del Consejo de Ministros, se eleva a las Cortes un Proyecto de Ley que en junio de 1991 dio lugar a la norma por la cual se crea el Consejo Económico y Social⁴⁸.

Este Consejo es un órgano de relevancia constitucional previsto en el artículo 131 inciso 2 de la Ley Fundamental española que prescribe su creación como Consejo integrado por representaciones sociales el que participaría, mediante el asesoramiento, en la planificación económica. Ese artículo es por tanto el fundamento constitucional de la representación de intereses económicos y sociales, aunque su alcance ha merecido diversas interpretaciones⁴⁹. También el artículo 9 inciso 2, da al poder público la potestad de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas” y el poder de “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

El artículo citado presuponía un sistema que imperaba aún en los años sesenta basado en la planificación global y plurianual. Dado que esa planificación prevista en la Constitución nunca se concretó, poco después de 1978 comenzó a decaer en España la urgencia por reglamentar el Consejo que aquel precepto constitucional preveía.

⁴⁸ Ley 21/91

La concertación social en España

La intención de formalizar la representación de intereses remite a un proceso que se inicia con la transición en España. En efecto, ello se inscribe en la política de concertación social que a partir de 1977 se propone consolidar la democracia, cuya pieza clave es el pacto social. Hasta 1986 se extienden en distintas etapas las prácticas de concertación bipartita y tripartita, que conviven con otros mecanismos de consulta más informales.

Este itinerario se inicia en octubre de 1977 con los denominados “*Pactos de Moncloa*”, suscriptos entre el gobierno y los representantes de los principales partidos políticos. Algunos autores lo han considerado como el comienzo de la estrategia neocorporativa⁵⁰. Su programa intentaba por reconvertir la economía española, escasamente competitiva, como paso necesario para su futura integración a la Comunidad Económica Europea. El aumento de la productividad, la modernización de la infraestructura, el ajuste del gasto público y la reducción de la inflación, implicaban una moderación de salarios y ajustes de personal que requerían la anuencia de los sindicatos y los partidos políticos. Los Pactos arrojaron resultados positivos en el combate a la inflación, que pasó de 26,4% en 1977 a 17% en 1978. También mejoraron la balanza de pagos, el nivel de reservas internacionales y los resultados de las empresas. Sin embargo, el desempleo continuó en ascenso.

En 1978, en cambio, la prioridad era la aprobación de una nueva constitución que surgiera del consenso. El anteproyecto fue redactado y debatido en las Cortes y su texto final aprobado por referéndum el 6 de diciembre de 1978. La Constitución de ese año abordó cuestiones tradicionalmente irresueltas. Estableció como forma del Estado la monarquía parlamentaria, basada en el pluralismo político, la descentralización del Estado y una economía social de mercado; el carácter no confesional y reconoció la autonomía de las regiones junto con la indivisibilidad de la Nación española.

⁴⁹García Ruiz, Luis, *El Consejo Económico y Social. Génesis Constituyente y Parlamentaria*. Madrid, Ed. CES, 1995.

⁵⁰Solé, C., *op. cit.*; Pérez Yruela, Manuel y Salvador Giner (Editores), “*El corporativismo en España*”, 1988, Madrid.

La política de diálogo y concertación social inaugurada por los Pactos de la Moncloa continuó con una serie de acuerdos entre gobierno, empresas y sindicatos. En ese sentido, en 1979 se firmó el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) entre las organizaciones más importantes de representación de trabajadores y empresarios: Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), respectivamente, que servirá a la autoregulación de la negociación colectiva. En 1980 se firma el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), también bipartito⁵¹.

En 1981 se firmó el primer pacto tripartito, el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), símbolo de la solidaridad y la reagrupación de las fuerzas políticas y sociales en una estrategia de consenso, al tiempo que ya refleja la preocupación de los tres interlocutores por dar una solución al problema del desempleo.

Los acuerdos citados fueron parte de ese clima favorable a la participación pluralista, que promovía canales de expresión alternativos al de los partidos. De esta forma, las organizaciones de interés, pasan a tener una importancia creciente en la formación de las decisiones y surgen mecanismos de distinto grado de formalización. La colaboración de las instituciones de representación de intereses garantizaba una mayor aceptación de las políticas por parte de la sociedad.

El gobierno de Felipe González, que asumió el 2 de diciembre de 1982, no siguió sin embargo un programa socialista clásico. Su prioridad fue el crecimiento, no la redistribución. Con mayoría legislativa, aplicó políticas monetarias y fiscales ortodoxas, medidas de austeridad y un plan de reconversión industrial y modernización económica, que incluyó el cierre de empresas estatales no rentables, la moderación de los salarios y una mayor flexibilidad laboral. Completó la integración de España al resto de Europa occidental con el ingreso a la Comunidad Económica Europea en enero de 1986.

Como resultado de estas políticas, durante la segunda mitad de los años 80 el país experimentó un nuevo y vigoroso ciclo de crecimiento, con las tasas de incremento del PBI más elevadas de Europa. Al tiempo que descendían la inflación y el déficit público, aumentaban las reservas y las utilidades de las empresas. La

⁵¹ AA. VV, "Veinte años de concertación y diálogo Social en España", Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1997

expansión fue impulsada además por el turismo, 50,5 millones de visitantes en 1987, la caída de los precios del petróleo y el ingreso masivo de capitales externos.

Pero las reformas significaron también la eliminación de numerosos empleos y el avance en la flexibilización laboral. En 1985 la tasa de desocupación llegó a 21,6% y si bien la expansión de la economía la redujo hasta 16,3% en 1991, la mayoría de los puestos creados fueron temporales. La pérdida de poder adquisitivo de los salarios -especialmente de los funcionarios públicos, jubilados y desempleados, afectados por la contención del gasto público-, la fuerte precarización laboral y el aumento de la desigualdad, deterioraron las relaciones del PSOE con los sindicatos, aunque el gobierno ganó el apoyo de los empresarios y el sector financiero. La política de concertación social continuó durante los primeros años del gobierno socialista. En febrero de 1983, empresarios y trabajadores rubricaron el Acuerdo Interconfederal y en 1984 se firmó en el Palacio de la Moncloa el Acuerdo Económico y Social (AES). Este convenio tripartito incorporaba una serie de compromisos recíprocos para el período 1985-86, destinados a intercambiar moderación salarial por empleo. Incluyó un amplio abanico de medidas de contratación temporal; la adaptación de la legislación laboral a las normas de la CEE; compromisos empresarios y sindicales sobre bandas salariales, productividad y ausentismo y, por parte del gobierno, sobre presión fiscal, inversión pública para la creación de empleo, seguridad social y formación profesional⁵². Sin embargo, después de una etapa de coordinación entre sindicatos y gobierno, ésta se rompe entre 1986 y 1988.

La huelga general de 1988, marcó el comienzo de un estancamiento de las relaciones entre los trabajadores y el gobierno. Los primeros mantienen una estrategia de presión sobre el segundo para torcer el rumbo de su política socioeconómica. El modelo estable de concertación se desvanece. A modo de ilustración, valga decir que entre 1988 y 1992, no sólo no hubo negociaciones significativas entre gobierno, trabajadores y empresarios, sino que estos últimos no se hacían presentes⁵³.

⁵² Artiles, Antonio Martín, "Pactos sociales y política de empleo. El caso español (1978-1997)", Seminario "Relaciones laborales y diálogo social en el Cono Sur. Empleo y competitividad", Universidad Católica del Uruguay, 24 al 26 de noviembre de 1997.

⁵³ Ariza Rico, Julián, "Los sindicatos y el diálogo social: planteamientos pasados y perspectivas", en AA. VV, "Veinte años...", op. citada

Hacia 1990-1991, la necesidad y la decisión de profundizar el proceso de integración en Europa y alcanzar mayores niveles de competitividad, puso nuevamente al gobierno ante una disyuntiva. Moderar el aumento de salarios por la vía del pacto social, o de no ser esto posible, optar por imponer una política de restricción monetaria y del gasto público. La primera alternativa hubiera sido la estrategia más natural para un gobierno socialista y de este modo incluir a los sindicatos en la formulación de la política económica. Sin embargo, la intransigencia de estos últimos, pareció no dejarle sino la segunda alternativa. UGT y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO) rompen con el gobierno en abril de 1990.

Es ése el marco en que se está debatiendo la creación del CES promovida, entonces, como un intento más del gobierno de recrear nuevos espacios y canales para el diálogo. Cuando, por esos años, se retoma con fuerza el proyecto del Consejo⁵⁴ se puede interpretar, en parte, como un viejo compromiso programático del PSOE. Pero, parecen más determinantes aquellas expectativas que tejían la coyuntura⁵⁵.

El gobierno socialista y la patronal, mediante la creación del CES, buscaban una vía para forzar la resistencia sindical a la concertación tripartita⁵⁶. En aquél momento, dado el contexto que hemos reseñado, no fueron los sindicatos el sector más entusiasta. En efecto, la UGT propuso un modelo de Consejo de perfil bajo, con una participación pluralista, pero sólo de diálogo y no de concertación. Y de esta forma declinaba elegantemente la invitación a crear el nuevo organismo.

Puede afirmarse que el gobierno esperaba que el CES habilitara un espacio para el diálogo social y para algún tipo de negociación, que por entonces parecía difícil de lograr. Una muestra de ello se encuentra en una de las primeras consultas preceptivas que se elevan al CES una vez constituido, referida al proyecto sobre reforma laboral. El tema dio lugar a largas discusiones que no arribaron a un mínimo

⁵⁴ Ley 21/1991, del 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social

⁵⁵ Boix, Carles, *“Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial”*. Madrid, Ed. Alianza, 1996.

⁵⁶ Zufiaur, J. M., *“El Consejo Económico y Social”*, *Relaciones Laborales*, N° 20. Madrid, 1990.

común y en consecuencia el Pleno no logró la mayoría necesaria para emitir un dictamen⁵⁷.

Las posiciones tanto de sindicatos como de empresarios eran inflexibles, a pesar de haber acercado sus diferencias en muchos aspectos, el debate reflejó las tensiones que atravesaban la relación con el gobierno desde hacía varios años. El fracaso en este caso, marcó los límites que alcanzan a la institución. Aspecto que será desarrollado con mayor amplitud en este capítulo.

2.2.2. Composición, estructura y funcionamiento

El diseño del Consejo Económico y Social español, se basa en las formas que este tipo de Consejos tomaron en varios países europeos que le precedieron, siendo su principal referente el de la Unión Europea. Como todos ellos, reúne la representación de intereses sindicales, empresariales y de sectores de diversas actividades. Su principal finalidad es opinar ante la consulta gubernamental en la etapa de elaboración de proyectos legislativos sobre temas socioeconómicos y laborales. No obstante lo cual, el gobierno no está obligado a adoptar sus opiniones.

El CES contempla la presencia del poder público, aunque esto no es interpretado como un rasgo de dependencia dada la modalidad adoptada. Por una parte, el gobierno designa expertos que se integran como miembros consejeros, pero su rol es técnico y no político, y por otra parte, si bien tiene la potestad de designar al presidente, debe contar para ello con el apoyo de al menos dos tercios del Consejo.

En cuanto a esta última, el CES tiene una estructura diferenciada y de carácter permanente. Cuenta con un Presidente y un Secretario General, nombrados por el Gobierno bajo el acuerdo de, al menos, dos tercios de los consejeros.⁵⁸ Dos Vicepresidentes, uno por los sindicatos y otro por los empresarios⁵⁹. Lo estructura además un Pleno, reunión de todos los consejeros con las autoridades. El Pleno se reúne una vez al mes. Además cuenta con una Comisión Permanente que es una mesa de trabajo con un número reducido de miembros de todos los sectores y, por

⁵⁷ Sesiones celebradas por la Comisión Permanente del CES en 1993, en la “*Memoria de Actividades 1993*”, Madrid, Ed. CES, 1994

⁵⁸ Art. 23 y 27 del Reglamento de organización y funcionamiento Interno del CES

⁵⁹ Art 25 íb.

último, con Comisiones de Trabajo que se organizan en función de áreas temáticas y tienen a su cargo la realización de los proyectos de dictamen, informes y estudios que el Pleno discutirá y votará para su emisión.

Los representantes de las organizaciones de interés se integran por grupos. El Grupo Primero, comprende a las organizaciones sindicales, el Grupo Segundo a las de los empresarios y el Grupo Tercero incluye un conjunto de instituciones que representan diversas actividades. La participación se distribuye en partes iguales entre los tres grupos, cada uno de los cuales tiene veinte consejeros. A continuación nos referiremos a la composición interna y a algunas particularidades de los grupos.

El Grupo 1.

Sus veinte representantes están divididos de la siguiente forma: nueve consejeros por cada uno de los sindicatos generales (UGT y CC.OO) y dos representantes por las asociaciones regionales de trabajadores de Galicia y el país Vasco, que se distribuyen uno cada una de estas organizaciones⁶⁰.

Grupo II

El grupo representa a las dos agrupaciones más importantes de empresarios: CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPyME), las que a su vez agrupan al 90% del empresariado español⁶¹ y representan industrias de la construcción, alimentos, metal, químicas, electricidad y del sector bancario de distintas regiones: Cataluña, Andalucía, Galicia, Madrid, Aragón y Castilla y León.

Entre sus consejeros, algunos son las máximas autoridades de las organizaciones miembros, como es el caso de los Secretarios Generales de la CEOE y la CEPyME, otros provienen de sus áreas directivo-técnicas: la de asuntos laborales, de economía y de relaciones internacionales.

La conformación del grupo es muy estable. Desde que se constituyera el CES en 1993, sólo hubo tres cambios de los veinte consejeros: uno de ellos se jubiló y los

⁶⁰ Art. 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

⁶¹ Disposición adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores

dos restantes renunciaron por asumir funciones incompatibles con su cargo. En ningún caso se produjeron desautorizaciones de las entidades que representan⁶².

Este Grupo cuenta con un Consejero Coordinador⁶³ con dedicación exclusiva, que cobra una dieta especial, solventada por las centrales empresariales. Es el único que tiene esa dedicación, y además es el único Grupo que solventa el costo de contar con un Coordinador de dedicación exclusiva.

El Grupo III

El Grupo Tercero se compone internamente de la siguiente manera: tres representantes del sector agrario, uno por la Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores (ASAJA); uno por el sindicato agrario catalán, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) y uno por la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del Estado Español (COAG). Otros tres son del sector marítimo-pesquero: la Organización de Productores Ostrícolas de Galicia; Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, y la Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo. Cuatro consejeros representan a los usuarios y consumidores: Unión de Consumidores de España (UCE), Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP), Confederación Española de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU). Cuatro representantes del sector de la economía social (cooperativas y sociedades laborales): HISPACOOOP, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado, Confederación Empresarial de Sociedades Anónimas Laborales y Confederación de Cooperativas Agrarias de España. Completan este grupo, por último, seis expertos reconocidos en las materias que son competencia del Consejo. Todos ellos alcanzan también el número de veinte miembros.

Los Consejeros Expertos, si bien son designados por el gobierno, previamente son consultadas las organizaciones del CES que otorgan su aval. Estos profesionales, en principio, no representan directamente al gobierno y que son nombrados en función

⁶² Entrevista al Presidente del CES, Federico Durán López, Madrid 4 de febrero de 1998.

⁶³ Entrevista a José de la Cavada Hoyo, Consejero y Coordinador del Grupo 2 de los Empresarios. Madrid, 12 de febrero de 1998

de una acreditada preparación y experiencia⁶⁴. Ello no impidió que fueran renovados después del cambio de gobierno, en julio de 1996.

En lo que respecta a su funcionamiento cabe mencionar que el carácter consultivo del CES es, según los temas, preceptivo o facultativo. Las primeras son las consultas que obligatoriamente el Gobierno debe remitir al CES. Éstas se refieren a los anteproyectos de Leyes del Estado y proyectos de Reales Decretos Legislativos en materia socioeconómica laboral. En relación a estos temas, la única ley que queda exceptuada de obligatoriedad de consulta es la de Presupuestos Generales, cuyo tratamiento se reserva en forma exclusiva para el poder Ejecutivo y Legislativo. También puede recibir consultas con carácter facultativo por parte del Gobierno y elaborar informes acerca de otras materias que trasciendan los límites de la consulta preceptiva.

Según algunas versiones, entre las funciones del CES se encuentra la negociación de intereses adversativos. Esta función requiere algunas aclaraciones. En oportunidad de considerar la creación del organismo, algunos analistas elevaban su trascendencia a la más alta de las significaciones posibles. Por eso puede encontrarse literatura⁶⁵ en la que se subrayan especialmente dos funciones de la institución. Por un lado, como espacio para el diálogo permanente entre las distintas organizaciones socio profesionales y por otro, como mecanismo de comunicación entre aquéllos agentes y el gobierno. De aquí se pasaba a sobrevalorar su matiz de concertación social, al interpretar las decisiones del Consejo, según una lógica de compromiso⁶⁶, antes que como una secuencia lógico-tecnocrática. Sin embargo, tanto por su reglamento cuanto por su dinámica, la institución está lejos de cumplir ese rol concertador.

En el sistema decisorio se ponen de manifiesto algunos rasgos que explican el débil carácter concertador de la institución. En primer lugar, el quórum para la sesión

⁶⁴ Art. 2.5 de la Ley 21/1991.

⁶⁵ “Acuerdo Básico Interconfederal de 1979”, Madrid; “Acuerdo Económico y Social para 1985-86”, Madrid; Cruz Villalón J. y A. Santana Gómez, “Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social”, en *Revista Laboral*, N° 17, Madrid, 1989; García Ruiz, José Luis, “Representación de intereses y Consejos Económicos y Sociales”, *Revista de Trabajo* N° 6, Año 2. Buenos Aires, 1995

⁶⁶ Rodríguez Piñero, M.; “El papel institucional de los Consejos Económicos y Sociales”, publicación del CES de Extremadura, 1993.

del Pleno se logra con la presencia de sólo 20 de los 60 consejeros en la segunda convocatoria, además del Presidente⁶⁷. En segundo lugar, las decisiones se aprueban por mayoría, no por consenso.⁶⁸ Ello implica que, con el apoyo de un sólo grupo más algunos miembros de otro, se pueda emitir un dictamen.

Una observación en cuanto a la distribución del poder de voto. La presencia del Grupo 3, de Intereses Diversos, puede ser vista por alguno de los grupos restantes, como una intromisión espuria en el mecanismo de negociación entre sindicatos y empresarios. En efecto el Grupo 3 que tiene un tercio de los votos, rompe el equilibrio entre esas dos fuerzas, suele fracturarse para la votación, y como resultado, pasa a tener una posición de árbitro. Algunos representantes de los sindicatos, señalan que este aspecto del diseño institucional, impide que el Consejo opere de hecho como un espacio de negociación⁶⁹.

Cabe señalar la particularidad del voto de los seis expertos Consejeros designados por el gobierno y que integran el Grupo Tercero. A diferencia del resto de los consejeros, no responden a la posición de ninguna organización. Reglamentaria y oficialmente, su voto obedece a criterios "técnicos". Si bien esta interpretación ha merecido la suspicacia de algunos de los miembros entrevistados⁷⁰, existe un consenso suficientemente generalizado que habilita a pensar que al momento de votar, no son "la voz" directa del gobierno. Se afirma que suelen sostener una posición autónoma, más determinada por su profesión que por el origen de su designación. Por otra parte, en las discusiones de trabajo en las Comisiones, asumen un rol moderador de las diferencias, hecho que se relaciona con que no representen a un grupo específico de interés coyuntural⁷¹.

De todas formas los dictámenes aprobados por consenso dan un peso moral o mayor valor añadido a las decisiones del gobierno, y por tanto suelen ser más atendidos en la labor legislativa, tanto del Ejecutivo como por los grupos parlamentarios.

⁶⁷ Art. 39 del Reglamento Interno

⁶⁸ Art. 42 y 43 íb.

⁶⁹ Entrevista a Manuel Mera, Presidente de la Confederación Intersindical Gallega. Entrevista del 11 de febrero de 1998 en Vigo.

⁷⁰ Luis Burgos, consejero del Grupo 1, por la Confederación Intersindical Gallega. Entrevista del 12 de febrero de 1998.

Entre las principales actividades del Consejo se encuentran la elaboración de dictámenes e informes, así como la producción de un diagnóstico anual de situación socioeconómica y laboral de España. Participa en actividades que promueven la formación y el estudio en temas inscriptos en su área de interés: otorga premios anuales a trabajos de investigación y tesis doctorales. Mantiene relaciones de cooperación institucional con ámbitos muy variados; intercambios informativos y documentales con organizaciones y entidades españolas, europeas y de otros países extraregionales. Asimismo organiza y participa en cursos, encuentros y jornadas de reflexión. Cuenta con un Centro de Referencia que comprende una nutrida documentación y bibliografía sobre el mercado laboral y temas socioeconómicos del ámbito europeo; también edita textos sobre esas temáticas.

Por último, cabe mencionar que para el cumplimiento de sus fines el CES cuenta con recursos económicos provistos por los Presupuestos Generales del Estado. Desde su constitución y durante la década del noventa el CES ha contado, con un presupuesto que oscila entre los 700.000.000 y los 1.000.000.000 de pesetas⁷². Si se compara con los recursos de otros órganos gubernamentales, el suyo es considerado un presupuesto pequeño, quizás inferior al de otro cuerpo de dimensiones y características parecidas como es el Consejo de Estado, que es también consultivo pero de carácter exclusivamente técnico.

2.2.3. Criterios de representación

Como en todo órgano de representación de intereses, en el CES español un problema estribó en la definición del criterio de selección de las organizaciones con derecho a designar representantes. En este punto la ley de creación del CES combinó una serie de criterios y técnicas pre-existentes en el ordenamiento español en el que tienen un especial arraigo y tradición las nociones de representatividad e implantación.

El criterio de representatividad es el que se utiliza en la elección de los consejeros de los dos primeros grupos. Así los consejeros son designados por las

⁷¹ Entrevista a los miembros del Departamento de Estudios, 5 de febrero de 1998. Madrid; y a los representantes de los tres Grupos.

organizaciones sindicales o empresariales que tengan la condición de más representativas. En ambos casos el número de consejeros es proporcional a la representatividad de cada organización.

En el caso de las organizaciones sindicales, la mayor representatividad se define según el criterio de audiencia electoral, es decir, respecto del porcentaje de miembros que tiene cada órgano de representación unitaria de los trabajadores en las elecciones sindicales. Según esto, entonces, los sindicatos que tienen representación en el CES son, a nivel estatal, aquellos cuyo caudal electoral supera el 10% y, a nivel de las comunidades autónomas, los que acrediten el 15% del electorado.

Los consejeros de este Grupo integran las Direcciones Ejecutivas de las organizaciones que representan, aunque en ningún caso se trata de sus Secretarios Generales. Los Consejeros que las representan, siempre contaron con el aval de sus respectivas organizaciones, no existiendo problemas o desautorizaciones de los mismos⁷³. Las corrientes opositoras internas de las organizaciones nacionales, prácticamente no ocupan ningún espacio en el Grupo 1. Es un dato a tener en cuenta, dado que dicha oposición se ha expandido en los últimos años. La oposición representaba para el año 1999 aproximadamente el 50% en la UGT y el 30% en CC.OO. Las listas oficiales, se caracterizan por tener una actitud más receptiva ante las políticas laborales del gobierno, y son más permeables a los dictados de la integración europea.

En esto se diferencian de las organizaciones regionales, cuyos dirigentes⁷⁴, tienen importantes diferencias políticas, con aquel oficialismo, una posición mucho más crítica en cuanto a la reforma del mercado laboral y la política de integración. Estas organizaciones cuestionan, asimismo, la falta de representación de los sindicatos más pequeños o locales que se observa en el Grupo de los trabajadores.

Con respecto a las organizaciones empresariales, se entiende que las más representativas son aquellas que cuentan con el 10% o más de las empresas o trabajadores del sector o rama de actividad.

Sus representantes tienen un perfil tanto político como técnico. Ello se expresa en la procedencia de sus miembros: un tercio de los Consejeros provienen de la

⁷² Esto es, entre unos 4.000.000 de euros y unos 6.000.000 de euros

⁷³ Entrevista al Presidente del CES de España, Federico Durán López, Madrid, 4 de febrero de 1998..

cúpula de las Direcciones Ejecutivas de sus respectivas organizaciones, en tanto que le resto provienen de las dirigencias de los sindicatos nacionales y locales.

Las corrientes internas de las organizaciones empresariales -la oposición a la dirigencia es mínima, en 1999 representaba sólo al 8% en CEOE y CEPyME- se encontraban representadas en forma proporcional entre los consejeros del grupo.

Las organizaciones CEOE y CEPyME, tienen mucha cohesión, hecho que ya se daba antes de la constitución del CES y se trasmite al propio funcionamiento del grupo que integran. No obstante ello, los consejeros mantienen considerable independencia. Ello se pone de manifiesto en los dictámenes de las Comisiones de Trabajo y se expresa en votos particulares con opiniones distintas a las del Grupo. Pero, éste sólo emite opinión sobre aquellos puntos en los que hay acuerdo interno.

En el caso del tercer grupo, se utiliza el criterio de implantación a los efectos de definir la representatividad de las organizaciones del sector agrario y del marítimo pesquero. Éste se basa en indicios tales como el número de convenios colectivos negociados, la independencia o la autonomía de la organización⁷⁵.

Los representantes de este grupo son empresarios o líderes de esas organizaciones, por ejemplo, el Secretario General de la Unión de Pequeños Agricultores (UPA), el presidente de ASAJA, el de la Confederación Empresarial de la Economía Social. También hay técnicos que son comisionados por los sectores productivos y sus organizaciones.

Los sindicatos, especialmente los minoritarios, ponen en duda la verdadera representatividad de los consejeros de este grupo y, observan, mayoritariamente se articula con los empresarios.

2.2.4. Historia y balance de los primeros años de gestión del CES

En los primeros años, la mayoría de los asuntos tratados y sobre los que era consultado, se referían a temas laborales. Esta fue la que podría denominarse la

⁷⁴ Entrevista al Presidente de la Intersindical Gallega, Manuel Mera. Vigo, 11 de febrero de 1998.

⁷⁵ Martínez Rodríguez, Fernando. "El Consejo Económico y Social español: su composición e influencia de sus trabajos en la elaboración de las normas en materia socioeconómica laboral", Documento del CES de España, inédito 11 de abril de 1995.

primera etapa del CES, y en la que se refleja el contexto político social en la que fue creado.

Se podría marcar una segunda etapa, que comienza en el año 1996, en la que se observa una tendencia decreciente en el ingreso de consultas sobre temas laborales. La pérdida de protagonismo de éstos también se ve en los informes de iniciativa propia y en la diversificación de las actividades de carácter técnico-profesional.

Sobre casi todas las consultas remitidas al CES, el Pleno ha emitido dictamen, alcanzando siempre el quórum necesario para sesionar. Merece una mención especial el tratamiento del anteproyecto de reforma laboral elevado por el gobierno para la consulta en 1993, al que ya hemos hecho referencia. Luego de un extenso tratamiento que dio lugar a un controvertido debate, el proyecto no logró el consenso mínimo y no pudo emitirse el dictamen. En este caso, la conflictiva situación política general y externa al CES paralizó el mecanismo interno. Es muy probable que esta experiencia marcara tempranamente un límite fuerte a uno de los objetivos de la institución. Nos referimos a la capacidad de operar como un espacio de concertación, que de todos modos no era un rol explícito. Sin embargo, para algunos analistas gran parte del valor del CES residía en esta función aunque ello admite varios matices.

Desde la perspectiva de su trayectoria posterior, éste resultó ser un caso excepcional. Por un lado, los proyectos que le siguieron lograron el consenso mínimo para ser emitidos como dictamen y por otro, la actitud del CES fue la de eliminar en lo posible las aristas más conflictivas, y procurar que los dictámenes abordaran aquellos aspectos sobre los que pudiera existir más coincidencias.

El Presidente del Consejo mantiene una posición neutral respecto de los distintos Consejeros y organizaciones, y no hizo, al menos hasta el año 1998, uso del derecho de desempate. Su estrategia favorece la eliminación de los puntos de conflicto en la discusión, procurando que los dictámenes se emitan con el mayor número de votos positivos o que se acerquen al consenso⁷⁶, aunque ello pueda significar "lavar" el contenido de los dictámenes. Precisamente, miradas más críticas

⁷⁶ En esta tendencia acuerdan la mayoría de los miembros del CES, tanto su Presidente como la mayoría de los Consejeros de los tres Grupos, con excepción de los sindicatos minoritarios, que sostienen una posición crítica respecto de esta actitud.

han cuestionado ese perfil “blando”⁷⁷, al que, además, responsabilizan de la magra repercusión que el CES tendría en la opinión pública.

Entre gran parte de los consejeros hay un fuerte interés, además, en destacar el intercambio y acercamiento de los actores durante el trabajo cotidiano en las Comisiones, lo que tendría un efecto disciplinador sobre los mismos. De todos modos se trata de una apreciación muy difícil de comprobar, en particular si existe un acuerdo generalizado en que las diferencias no se negocian en su seno.

Como el CES es una institución relativamente nueva en el entramado español y quienes la componen están dispuestos a que siga existiendo, lo más posible es que se flexibilice. Puede resultar útil tener presente en este caso, las expresiones de Schmitter cuando se refiere al análisis institucionalista⁷⁸. En efecto, ha señalado que aquellos que ocupan posiciones relevantes o profesionalizadas en el interior de una institución, desarrollan y consolidan un interés ya no sólo por mantener, sino también por impulsar las actividades institucionales.

Ante el cambio de actitud por parte del gobierno del Partido Popular, que comenzó a sortear la consulta al CES sobre asuntos que serían de su incumbencia, sus integrantes se plantearon la cuestión de cómo poner al organismo al abrigo de los cambios y coyunturas políticas. En virtud de ello, su staff más estable diseñó alternativas que dieran al organismo una proyección en el largo plazo incorporando líneas de trabajo que capitalizaran el perfil profesional de sus componentes. Comenzaron a estudiarse problemas de profunda implicancia social que requieren un análisis de largo plazo. Se destacan la pobreza, la marginación y la xenofobia, temas que amenazan con afectar la estructura de la sociedad española y de los que tampoco es ajeno el resto de Europa.

Las líneas de trabajo que para el año 2000 se estudiaban apuntaban a: difundir su experiencia a sociedades extraeuropeas, como por ejemplo, América Latina, los que a su vez buscan en los países desarrollados modelos de prácticas institucionales; promover seminarios y estudios en coordinación con instituciones similares; ser un canal de circulación para los recursos externos que se hallan disponibles en otros ámbitos como la Unión Europea o la Agencia de Cooperación Internacional.

⁷⁷ Entrevista a los miembros del Departamento de Estudios, 5 de febrero de 1998. Madrid.

⁷⁸ Schmitter, op.cit.

2.2.5. El rol del CES

Si en algo están de acuerdo la mayoría de los miembros del CES, es en que el mismo no es y nunca fue el Estado Mayor de la concertación⁷⁹. Tampoco debe proponerse ese objetivo dado que los canales habituales del diálogo social pasaban y siguen pasando por fuera de su ámbito. Las organizaciones sindicales y empresariales tienen una vida intensa y dialogan o actúan respecto de las políticas públicas por sus propios canales. Ello no invalida el rol de acercamiento que cumple entre los representantes de distintos intereses. Como producto de la dinámica de la institución, en ella se da un diálogo más “armonioso” que el que los mismos actores mantienen fuera de aquella.

Para los consejeros el CES funciona ante todo como un foro de reflexión o análisis de temas socio-laborales y económicos. No se lo percibe como un espacio en donde se diriman las cuestiones centrales de la política económica y social, ni como un centro de presión e influencia en los proyectos del gobierno. Aunque algunas de las organizaciones entrevistadas llegan a verlo como una institución de “lobby” de largo plazo o lobby legal. En todo caso, es compartida la opinión según la cual es visto como una fuente de información significativa en el pretrámite parlamentario de los proyectos gubernamentales.⁸⁰

Los sindicatos regionales, son los más escépticos en cuanto al rol del CES, aunque reconocen que su participación en él representa un espacio institucional que es importante ocupar ya que permite el acceso a una valiosa cantidad de información socioeconómica así como a las posiciones del gobierno y empresarios en cuestiones que resulta de interés estratégico conocer tempranamente.

Desde el punto de vista de la Intersindical Gallega⁸¹, también se define al Consejo como un foro en el que no se produce un verdadero debate y cuyos dictámenes no recogen ni reflejan el conflicto de intereses. La diferencia de esta óptica

⁷⁹ Entrevista al Asesor de Gabinete Fernando Martínez, 5 de febrero de 1998. Madrid.

⁸⁰ Entrevista al Asesor del Grupo parlamentario de Izquierda Unida: Luis Bog. 12 de marzo de 1998. Madrid.

⁸¹ Esta es la posición expresada por Manuel Mera, Presidente de la Confederación Intersindical Gallega. Entrevista 11 de febrero de 1998, Vigo.

radica en la forma en que se valora dicho carácter. Así, es visto negativamente, y se identifica como la causa por la cual el CES es ignorado por los trabajadores y, si se quiere, por la mayor parte de la opinión pública.⁸²

Es relativamente cierto que las materias sobre las que se ha consultado al CES son de una gran trascendencia social. También es cierto que sus dictámenes son utilizados como fuente de información y de legitimación de las posiciones de los grupos parlamentarios. Se verifica también que el gobierno, ha tomado algunas de las opiniones del CES en la reelaboración de los proyectos de Ley y Reales Decretos. Sin embargo, mirado en su conjunto, el rol que juega el Consejo es relativamente modesto en el conjunto de las decisiones gubernamentales.

La institución promueve y ha desarrollado, un tipo de actividades que la despegan de la coyuntura inmediata y que acentúan su perfil más profesional o técnico: edición de textos u organización de seminarios sobre temas de importancia socioeconómica; informes sobre temas de mediano plazo, como por ejemplo “la pobreza y la exclusión social en España” o estudios sectoriales. El ejemplo paradigmático son sus Memorias Anuales sobre la situación socioeconómica y laboral, documento que tiene un alto nivel de aceptación científica entre las organizaciones sociales y los grupos parlamentarios que los consultan.

El carácter técnico es valorado positivamente por los miembros de otros Consejos Económicos, como el Comité Económico y social de la Unión Europea⁸³. Se señala que la verdadera contribución de una institución de estas características es aportar un sistema de datos y diagnóstico de la realidad socioeconómica que sería la base a partir de la cual los distintos intereses hacen sus respectivas propuestas. Ello descansa en el hecho que la construcción e interpretación de los datos, a partir de los cuales se analiza un problema, es producido y consensuado por un conjunto heterogéneo de actores, además de contar con un reconocido perfil profesional. Se reconoce en sus estudios una mayor confiabilidad que en los elaborados por el

⁸² El sindicato Gallego es aún más radical, al concluir que, desde su punto de vista, el CES debía defender los intereses de los trabajadores, y ha terminado representando predominantemente las posiciones de los empresarios o el gobierno.

⁸³ Sergio Santillán, Consejero por la UGT española en el CES de la Unión Europea. Entrevista 5 de febrero de 1998. Madrid

gobierno o las organizaciones en forma individual. Se estima que su existencia ofrece un referente alternativo a las lecturas de los diversos grupos de interés. Algunos observadores, partiendo de esta valoración, extienden su juicio al CES mismo y afirman que si no existiera habría que inventarlo.⁸⁴ Conviene aclarar que la institución no produce los datos, utiliza las fuentes de uso público, ofrece en todo caso una interpretación y ponderación de las mismas.

El CES trabaja con gran autonomía, mayor a la de otros centros reconocidos dependientes de la burocracia de gobierno. Sus memorias provocan reacciones y suscitan debates en torno a los temas que allí se plantean. Para los partidos políticos y otras organizaciones que carecen de los equipos técnicos y los recursos de que dispone el CES, sus estudios son una fuente de gran utilidad.

En cuanto a la evolución de su misión, cabe recordar la caracterización de Schmitter ya que, aunque con matices, su desarrollo recuerda a esas instituciones que según su análisis no se encuadran ni en el sector mercantilizado ni el estatal. Se trata de una institución cuya evolución que no se reduce al “mero reflejo pasivo de la demanda por parte de individuos o autoridades”⁸⁵, sino que tiene una dinámica propia. En nuestro caso puede agregarse que se observa en el CES una tendencia a independizarse de la opinión y el rol que le asignen sus originarios interlocutores, los partidos políticos y los sectores sociales. Del mismo modo, puede tomar distancia de los principales objetivos para los que fue creado.

En síntesis, el CES reconoce entre sus antecedentes institucionales el Comité Económico Social de la Unión Europea, cuyo diseño fue un punto de referencia necesario. En sus orígenes tuvo una importancia decisiva la coyuntura política marcada por la estrategia del gobierno del Partido Socialista Obrero Español orientada a concretar el ingreso de España a la Comunidad Europea. En ese marco en su primera época, buscó aunque sin grandes éxitos, una alternativa para la integración de los sindicatos en el proyecto económico-social. Asimismo, responde a un modelo quizás algo devaluado, de negociación de políticas, que por su propio diseño institucional se constituye en un signo más de un órgano que ya no se corresponde

⁸⁴ Entrevista al Coordinador Económico del grupo técnico del CES de Madrid: Carlos de La Serna, que es asimismo asesor del PSOE. 12 de marzo de 1998. Madrid.

bien con las prácticas de un gobierno embarcado en la reestructuración de la economía y del mercado laboral, que imponía el horizonte de la integración europea.

De todos modos, como lo señala Schmitter⁸⁵, una vez creadas, las instituciones tienen su propia vida y tienden a permanecer. Juega a su favor el que los sectores de opinión a los que hemos hecho referencia, siguen considerándolo un espacio que garantiza el diálogo, en tanto ámbito de encuentro y de información pluralista. Sin embargo, es necesario recordar que esas mismas fuentes, afirman que los grandes temas de la política económico-laboral no pasan por allí. Las negociaciones más significativas se llevan a cabo entre las cúpulas entre sí o en articulaciones directas con el gobierno, por lo que no puede considerársele un ámbito adecuado para la concertación, aunque sí para el diálogo entre intereses diversos⁸⁷.

Desde la perspectiva de la dinámica institucional, la evolución del CES permite advertir que los cambios en el signo político del gobierno pueden impactar sobre su nivel de actividad, como se puso de manifiesto en la coyuntura de 1997-1998, a partir de la cual el nuevo gobierno disminuyó las consultas al Consejo. Por otra parte, la lógica de su funcionamiento lo ha llevado a buscar el mayor nivel de consenso para sus dictámenes, y en ese recorrido sus pronunciamientos se han ido circunscribiendo a los temas que presentan menor controversia entre los diversos intereses. Esta circunstancia también es vista, como una estrategia de supervivencia de la institución, ya que al poner fuera de la discusión los temas de mayor tensión se incrementan las posibilidades de producir dictámenes que por su amplio margen de apoyo interno mejoren su performance ante los cuerpos legislativos para los cuales el CES ha sido un referente de opinión.

En cuanto a sus características, de las ya mencionadas, se destaca el hecho de que en tanto órgano de participación de la sociedad civil, el CES español ha debido fijar criterios de representación que permitieran determinar el derecho de las organizaciones sociales a ingresar y establecieron la cantidad de consejeros para cada una de las entidades miembro. Para ello, se ha basado en la normativa vigente que recoge una importante tradición en la materia. En el caso de los sindicatos, el

⁸⁵ Schmitter, op.cit.

⁸⁶ *Íbidem*, pág. 70-71.

punto de referencia es el caudal electoral de cada agrupación. Para las organizaciones empresariales el indicador es también cuantitativo y alude a la proporción de empresas o trabajadores que cada organización reúne respecto del universo de la actividad. Otro criterio para establecer la representatividad, cuando no resulta posible aplicar los parámetros anteriores, es el de “implantación” que se basa en la cantidad de convenios colectivos negociados por la organización, entre otros indicadores.

⁸⁷ Carlos de la Serna, entrevista citada.

Capítulo 3

EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL MERCOSUR

En este Capítulo se analiza el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, su origen, estructura, funcionamiento y resultados. A partir del análisis de sus Recomendaciones se establece su visión de la dimensión social del MERCOSUR. Se establece una comparación con el CESE y con algunos aspectos en común con el CES de España.

3.1. Origen del FCES

El Foro Consultivo Económico Social forma parte de la estructura institucional del MERCOSUR⁸⁸. Es la única instancia de representación privada de los sectores económicos y sociales de la región y en la que no participan directamente los Estados parte. Su misión institucional es presentar la opinión y defender los intereses de esos sectores ante el Grupo Mercado Común (GMC), órgano Ejecutivo de la región, del que recibe sus consultas y al que eleva sus posiciones en forma de recomendación⁸⁹.

La creación del FCES respondió fundamentalmente a dos fuerzas íntimamente vinculadas entre sí: por un lado, la presión por parte de las organizaciones de trabajadores de introducir la consideración de la dimensión social en el proceso de integración regional y, por otro, la necesidad de institucionalizar canales de participación por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. Su incorporación a la estructura organizativa regional significó una novedad, dado que la región no contaba con órganos de representación directa de la sociedad civil. Por otra parte es el único órgano laboral permanente y oficial.

En 1995 en el marco del “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”⁹⁰, el Consejo Mercado Común da una respuesta que va en ese sentido al

⁸⁸ Es un órgano creado por el “Protocolo Adicional del Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR” denominado “Protocolo de Ouro Preto” (POP). Ouro Preto, Brasil, 17 de diciembre de 1994.

⁸⁹ Protocolo de Ouro Preto, art. 28 a 30.

⁹⁰ Aprobado por Decisión N° 9/95 del Consejo Mercado Común.

reconocer que “la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad” y atribuye al FCES, junto con la Comisión Parlamentaria Conjunta, la función de garantizar la participación de los distintos sectores de la sociedad en este desarrollo. En orden a esta voluntad política, desde finales de 1994 y hasta abril de 1996 los representantes de las futuras Secciones Nacionales del FCES⁹¹ en diálogo con el GMC discutieron los términos de su implementación y una vez acordados los puntos básicos en cuanto a los temas de su incumbencia, redactaron y aprobaron el Reglamento Interno el 31 de mayo de 1996, posteriormente homologado por el GMC⁹².

En el Reglamento se aclara una cuestión fundamental: la iniciativa propia para las recomendaciones. En lo escueto del Protocolo de Ouro Preto (POP) no quedaba clara esta facultad obtenida por el CESE en el año 1972, quince años después de su institución⁹³.

En ese momento queda fijado lo que suele nombrarse como el núcleo “duro” del FCES, centrado en aquellas organizaciones nacionales –de empresarios y de trabajadores- que lo promovieron y cuya participación estaría fuera de toda duda. Esto descansa en tres argumentos: en primer lugar, se sostiene que ellas fueron las principales portadoras de los intereses económicos y sociales, tanto en las etapas de confrontación como en las de cooperación en la región; en segundo término, se afirma que esas organizaciones ya contaban con un aceptable nivel de relación entre sí por encima de las fronteras de los cuatro países. Por último, su derecho a pertenecer se funda en que su representatividad tenía nombre e historia desde mucho antes de la conformación del MERCOSUR⁹⁴.

En cuanto a la incorporación de otras entidades distintas a las productivas, y al lugar que tendrían en el Foro, la cuestión fue muy discutida en oportunidad de acordar los términos del Reglamento Interno. La posición sostenida por sindicatos de trabajadores y empresarios se centraba en reconocer que la representatividad de los sectores económicos y sociales no se agotaba en estas dirigencias, pero a la vez

⁹¹ Reunión preparatoria del FCES, del 29 y 30 de abril de 1996 en la ciudad de Montevideo.

⁹² Ver el Reglamento Interno del FCES, homologado por el Grupo Mercado Común el 31 de mayo de 1996.

⁹³ Entrevista a Antonio Jara, Confederación General de Trabajadores realizada en Buenos Aires el 16 de noviembre de 2004.

⁹⁴ Este conjunto de argumentos es hoy cuestionado por algunas de las organizaciones, al menos de la Sección Nacional Argentina, como se desarrollará en el Capítulo 5.

advertían que la cantidad y diversificación de los otros sectores hacía difícil identificar a los grupos más representativos y fijar correspondencias entre asociaciones análogas de los cuatro países del MERCOSUR. Las principales categorías que podrían estar incluidas en este tercer grupo son asociaciones de consumidores, de protección del medio ambiente, profesiones liberales, medios de comunicación social, de derechos humanos, familia y minoridad, educación cívica no partidaria, estudiantes, cultura, universidades, mujeres y juventud, además de cooperativas.

Ante esta realidad se plantearon tres alternativas para el diseño del Foro. La primera, era integrarlo sólo con representantes del núcleo duro. La segunda, proponía incorporar todas las asociaciones de intereses diversos y la tercera, opinaba que se debía sumar al núcleo central, sólo a las asociaciones de consumidores. Si bien la más representativa podría ser la alternativa dos, se advertía que daría al órgano un volumen tan grande que lo haría inoperante. A ciertos sectores socioeconómicos les parecía más realista limitarlo a la representación del núcleo duro, al menos hasta que el Foro adquiriera consistencia. En cuanto a la tercera opción, no hubo consenso debido a que los únicos países que reconocían la representatividad de los consumidores eran Argentina y Brasil. En consecuencia se convino que quedaba librada a la decisión de cada Sección Nacional la incorporación del resto de las organizaciones y al definición de los criterios de representación⁹⁵.

Cabe advertir que desde el origen, los funcionarios de la mayoría de los gobiernos de la región trataron el tema del Foro con ligereza y en los hechos se revelaba que, a pesar de sus dichos, tenían una escasa comprensión de la función que a éste le cabía para reparar el déficit democrático⁹⁶. Como veremos más adelante, se negaron a darle un carácter obligatorio a la consulta, no se formalizaron instancias de articulación entre el Foro y los órganos ejecutivos, y no le fueron remitidas consultas hasta dos años después de su constitución. Aquí vemos otra diferencia con el CESE, para el cual las características estaban dadas por un Tratado constitutivo del Mercado Común Europeo, el Tratado de Roma, firmado en 1957. Otro rasgo que los

⁹⁵ Moavro, Horacio, "Un nuevo órgano del MERCOSUR: el Foro Consultivo", en *Revista de Relaciones Internacionales*, La Plata, 1997, N° 12.

⁹⁶ Moavro, H., P. Orieta y R. Parera, "*Las instituciones del Mercosur*", Doc. De Trabajo N°3, Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, Buenos Aires., 1997. La escasa importancia que los órganos oficiales dieron al Foro en sus orígenes también se refleja en la opinión de los miembros de la Sección Nacional Argentina entrevistados, como el representante por la UIA. Entrevista a Roberto Pons, 25 de octubre de 2004 en Buenos Aires.

diferencia es que la mayoría de los pronunciamientos del CESE derivan de consultas de los órganos gubernamentales.

3.2. Composición, estructura y funcionamiento

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 del POP, el FCES es un órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por 36 miembros, distribuidos en igual número entre cada uno de los Estados parte. En esto se separa del modelo del Comité Económico Social de la Unión Europea, cuya conformación sigue en cierta forma una proporción relativa a la población de cada país. Esta diferencia se explica en función de una decisión estratégica consensuada entre las organizaciones, que tuvo en cuenta las marcadas asimetrías de los países de la región. De haberse aplicado el criterio proporcional respecto de la población, hubieran predominado casi exclusivamente, Brasil y Argentina. Por el contrario, se prefirió conducir el proceso resolviendo las asimetrías por consenso, considerando que es un buen criterio para arribar a acuerdos, siempre que no sea usado como instrumento para imponer una política de veto⁹⁷.

Según su reglamento, el Foro no requiere para funcionar de autorización alguna y puede manifestar recomendaciones sin participación del sector gubernamental. Éste, si bien cuenta con la facultad para consultar, se reserva la libertad para hacerlo, por lo que fue descartada la consulta preceptiva que es constitutiva de otros consejos, como el europeo. Así quedó plasmado en el texto final del Reglamento Interno, a pesar de los fallidos intentos del sector privado por incluir la consulta obligatoria resistida por el GMC⁹⁸. Las opiniones del Foro, surgidas de una consulta expresa de los órganos ejecutivos o de la iniciativa propia, se emiten mediante Recomendaciones y se refieren a materias que afectan directa y sustancialmente a los sectores económicos y sociales en él representados.

Entre sus objetivos, el FCES se propuso: cooperar activamente para promover el desarrollo económico y social; hacer el seguimiento, análisis y evaluación del

⁹⁷ Entrevista a Andrés Larisgoitía, Responsable de la temática MERCOSUR de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires, 19 de octubre de 2004.

⁹⁸ Para el diseño del Reglamento Interno y las propuestas de organización del FCES, puede verse: Moavro, Horacio, op.cit.

impacto de las políticas de integración; contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración; promover normas y políticas; realizar investigaciones y eventos; establecer relaciones y consultas con otras instituciones. En los tres primeros quedan comprendidos lo que en este trabajo desarrollamos como “dimensión social”.

La estructura institucional del FCES es muy simple. Está integrado por un ámbito regional, el Plenario, que es la instancia superior, y por ámbitos locales, las Secciones Nacionales (SN). El Plenario Regional es el que adopta las decisiones y resuelve sobre la realización de estudios, consultas, seminarios y relaciones institucionales. Las características de las SN, como veremos, le confieren una organización flexible y ad hoc, y tiene la capacidad de constituir órganos de asesoramiento como Comisiones Temáticas Especializadas y Grupos de Trabajo. Su Reglamento dispone una reunión ordinaria por semestre, aunque en la práctica se desarrollan un promedio de cuatro reuniones anuales. También puede reunirse en forma extraordinaria. Su órgano ejecutivo es la Coordinación Administrativa que en forma rotativa, ejercen cada una de las Secciones Nacionales durante seis meses, siguiendo la misma secuencia que la Presidencia pro-témpore del MERCOSUR. El FCES, por lo tanto, no tiene autoridades máximas permanentes. En cada reunión del Plenario Regional, la Sección Nacional Coordinadora que oficia de sede es la encargada de ordenar los debates y de dar apoyo al desarrollo de las reuniones plenarias.

Cuenta con la asistencia logística de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) que, a la vez, según el Reglamento, debería constituirse en el archivo oficial de toda la documentación generada por el FCES y sus Secciones Nacionales. Producto de sinuosas tramitaciones, el FCES ha comenzado a contar con una mínima estructura de apoyo permanente constituida por una Secretaría localizada en la misma sede de la SAM en Montevideo. Allí funciona también la Secretaría Técnica de la Sección Uruguay.

En cuanto a sus ámbitos locales, el FCES se articula en cuatro Secciones Nacionales, cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a la de las otras. Dado que las secciones cuentan con autonomía organizativa cada una ha

definido los sectores económicos y sociales que las componen. Sólo se prescribe que sus organizaciones sean las más representativas y de nivel nacional y que cada componente nacional debe incluir el mismo número de representantes de trabajadores y de empresarios. Cada SN debe comunicar a las demás la modalidad de la organización adoptada para funcionar y el punto de referencia local, el que no requiere una rotación obligatoria. En el caso de la Argentina, es la Unión Industrial Argentina la que ha mantenido esa función desde el 2001.

Las organizaciones que integran sus respectivas Asambleas Plenarias pueden tener carácter de miembros plenos u observadores. En este último caso tienen derecho a voz pero carecen de poder de veto.

El trabajo del Foro fue organizado en 1998 en cuatro Áreas Temáticas, las que a pesar de haber recibido el carácter de permanentes, no parecen tener vigencia, según los entrevistados. Estas Áreas obedecieron a la siguiente estructura: I) *Consolidación de la Unión Aduanera*, encargada de: aspectos aduaneros, defensa del consumidor, defensa de la competencia, defensa de las prácticas desleales del comercio, arancel externo común, convergencia de los regímenes de adecuación, régimen de origen, medidas no arancelarias, incentivos a las exportaciones, regímenes aduaneros especiales (zonas francas), normas técnicas, políticas comerciales sectoriales (industria automotriz, azucarera y textil), salvaguardas y solución de controversias. II) *Profundización del Proceso de Integración*, cuyos asuntos son: agricultura, industria, minería, asuntos financieros, asuntos tributarios, ciencia y tecnología, inversiones, propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, infraestructura (transporte, energía y comunicaciones), medio ambiente, políticas macroeconómicas, promoción del empleo y aspectos institucionales. III) *Relaciones Externas del MERCOSUR*, encargada de lo relativo a: ALADI, ALCA, OMC, UE, otras relaciones externas y cooperación técnica. IV) *Aspectos Sociales de la Integración*, que se ocupa de: relaciones del trabajo y la seguridad social, Recalificación profesional, cultura, educación, migraciones, cooperación policial, cuestiones de género, asociaciones y cooperativas.

Estas áreas temáticas, si bien fueron vistas como un avance en la institucionalización, en la práctica no han tenido continuidad de trabajo, debido a que el mantenimiento una estructura permanente demanda una dedicación de recursos de

los que el FCES carece y en virtud de ello sus integrantes han optado por llevar una agenda más flexible acomodándola a la del GMC y responder a temas más puntuales. En esto se diferencian del CESE, que establece sus prioridades una vez cada cuatro años⁹⁹.

Las recomendaciones deben decidirse por consenso, aunque en aquellos asuntos que derivados de una consulta no alcancen la unanimidad, podrán ser emitidas todas las posiciones. En cuanto al quórum, el Plenario Regional puede sesionar con la presencia de tres Secciones Nacionales o con una representación mínima de un tercio de las organizaciones miembros del Plenario (doce representantes). Se considera que las Secciones Nacionales están presentes cuando hayan asistido por lo menos dos de las organizaciones acreditadas.

Por otra parte, el nivel de actividad del Foro se ha visto directamente asociado a los “vaivenes del MERCOSUR” y las vicisitudes de las políticas macroeconómicas nacionales que en la última década pusieron en cuestión el sentido último de la regionalización. No obstante, los propios grupos reconocen que también reticencias de los intereses sectoriales o de algunas empresas en particular en defensa de sus producciones han puesto en cuestión el propio proceso y la razón de ser de sus instituciones.

En otro orden cabe realizar algunos señalamientos. Respecto de la estructura institucional, se observa que si bien el FCES representa a cuatro países, su ejecutivo no es desempeñado por la totalidad de ellos en forma conjunta, sino por cada uno alternativamente. Aunque esta característica se corresponde con la modalidad adoptada por la autoridad política del MERCOSUR que no ha instituido un poder supranacional, en el caso del órgano que nos ocupa presenta el inconveniente de circunscribir el impulso del FCES a la iniciativa nacional, antes que centrar su funcionamiento en la acción comunitaria. En esto se aleja del CESE, con su Mesa Directiva formada por 36 de los 244 miembros, cuyos puestos tienen una duración de dos años.

En cuanto a la función de fomentar el diálogo social en la región, Julio Godio especialista en esta problemática, sostiene que la dinámica de negociación cupular en

⁹⁹ Entrevista a Raúl Rocatagliata, responsable del Instituto de Negociaciones Internacionales de la Sociedad Rural Argentina. Buenos Aires el 12 de octubre de 2004.

el FCES facilita los contactos y las relaciones personales e institucionales y puede dar espacio a futuros convenios colectivos o acuerdos sociales dentro del MERCOSUR.

¹⁰⁰,

Algunos autores que analizan críticamente el proceso han destacado la escasa presencia de las ONGs. que defienden intereses públicos como el medio ambiente, los derechos del consumidor, entre otros.¹⁰¹, Otros señalan que el FCES tiene facultades muy limitadas, sólo se le concibe como un puente entre los Estados y la actividad privada¹⁰². También se subraya la tensión entre el discurso oficial que en el POP reconoce, acaso retóricamente, la necesidad e importancia de la participación activa de las sociedades nacionales en su totalidad, pero que en la práctica se margina a las entidades representativas al no darle real intervención en los procesos decisorios del MERCOSUR, y se limita la consulta a una mera facultad por parte de los organismos oficiales¹⁰³.

Las Secciones Nacionales

Las Secciones Nacionales miembros del FCES desempeñan un rol protagónico en cada uno de sus respectivos países. De ellas se espera que contribuyan a su funcionamiento más dinámico, a partir de la familiarización personal de los representantes de los distintos grupos de interés.

Tienen autonomía organizativa y, como ocurre con las demás estructuras y los órganos locales que interactúan con ellas, se advierte una importante flexibilidad y complementación entre sus integrantes que se va desarrollando con el trato, la experiencia y el avance de la confianza mutua. La titularidad de la representación pertenece a las respectivas entidades parte que las integran, las cuales pueden designar o sustituir en cualquier momento a sus representantes. Pueden nombrar un Titular y dos Alternos e invitar a participar a asesores y/o entidades regionales o sectoriales. Es frecuente que las organizaciones que forman las Asambleas de las

¹⁰⁰ Organización Internacional del Trabajo, op. cit.

¹⁰¹ Botto, M y Tussie, D., *La internacionalización de la sociedad civil: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica*, FLACSO/PIEI – Buenos Aires, 2003.

¹⁰² Alonso, José, “La problemática social en el proceso de integración”, pp. 37-38, en *Economía y participación Social en el Mercosur*. Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del MERCOSUR / CIEDUR, 1996.

¹⁰³ Íbidem. Además, el Coordinador técnico del área de Relaciones Internacionales de la CGT, Antonio Jara, confirma este dato. Entrevista a Antonio Jara. Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004.

Secciones Nacionales pasen primero por el estadio de Observadores y llegan a ser Miembros Plenos si cumplen con los requisitos que para ello exige cada sección.

Frente a la demora que demostró el nivel sub-regional para constituir el FCES, fueron los ámbitos nacionales los que tomaron la iniciativa desde las Secciones. Primero lo hizo Uruguay, en noviembre de 1995. La Argentina constituyó su Sección Nacional el 10 de diciembre de 1995, Brasil lo hizo en marzo de 1996 y tiempo después Paraguay. Por lo tanto, la constitución de las Secciones Nacionales precedió en su constitución a la instalación sub-regional del FCES¹⁰⁴.

Las organizaciones que integraron las Secciones Nacionales al momento de su constitución reciben el nombre de fundadoras¹⁰⁵. Posteriormente, se fueron sumando nuevas entidades. Las agrupaciones que tienen carácter fundador, suelen tener presencia, tanto en el Pleno Regional del Foro, como en las instancias de conducción de sus respectivas secciones, aunque esto reconoce importantes diferencias según los casos. Cada sección cuenta con un reglamento interno, que fija su estructura, misión y el modo de funcionamiento.

La Sección Nacional Argentina, reconoce a las siguientes organizaciones fundadoras: por el sector de los trabajadores, 1) la Confederación General del Trabajo (CGT), organización de 3º grado creada en el año 1930. Por el sector empresarial, 2) la Unión Industrial Argentina (UIA), producto de la fusión de dos organizaciones, fue creada 1887 y, actualmente representa a un número aproximado de 160 organizaciones; 3) la Sociedad Rural Argentina (SRA), fundada en 1866, reúne aproximadamente 155 organizaciones -58 asociaciones de criadores y 95 sociedades rurales locales-; 4) la Cámara Argentina de Comercio (CAC), fundada en 1924 en la ciudad de Buenos Aires, cuenta con 272 organizaciones asociadas. Además, a esta primera reunión concurren 5) Acción del Consumidor (ADELCO), organización creada en 1979.

Las organizaciones precedentes integran la Mesa Directiva de la Sección y son el nexo entre el cuerpo de las organizaciones nacionales y el Foro. A esta Mesa, mediante a un acuerdo con la CGT, se incorporó la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que fue fundada en noviembre de 1992 sobre tres conceptos

¹⁰⁴ Robles, A., op. cit.

¹⁰⁵ Moavro, Horacio, op. cit.

esenciales: la afiliación directa, la democracia plena y la autonomía política. Cuenta con 850.000 afiliados reunidos en más de 240 organizaciones. Su inclusión en la mesa y el Plenario Regional no ha sido formalizado.

A lo largo de estos años otras organizaciones fueron integrándose a la Sección. Entre éstas encontramos, por el sector empresarial, a la Confederación General Económica (CGE), la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), la Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS), la Confederación Intercooperativa Argentina de Agropecuarias (CONINAGRO), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Cámara Naviera Argentina (CNA) y la Unión Argentina de Entidades de Servicios (UDES). Como parte del tercer grupo se incorporaron las Cooperativas Argentinas (COOPERAR), la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), la Confederación General de Profesionales de la República Argentina (CGPRA), la Confederación Argentina de Mutualidades, la Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur (PROCONSUMER), la Asociación Cristiana de Jóvenes (YMCA), y el Instituto Argentino de Normalización (IRAM). Además asisten a algunas de sus reuniones: la Universidad de Belgrano, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) y la Fundación Ambiente Humano y Recursos Naturales (FAHRN), el Instituto Mercosur Social.

Las funciones de la Sección Nacional Argentina son: emitir proyectos de Recomendaciones, promover el MERCOSUR, dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico de la integración; realizar estudios y seminarios; realizar consultas a instituciones nacionales y contribuir a la participación de la sociedad civil organizada¹⁰⁶.

La Sección Brasil, contó entre sus organizaciones fundadoras, por el sector de los trabajadores: 1) la Central Unica dos Trabalhadores (CUT), fundada en San Pablo en 1983, cuenta con 3.326 entidades afiliadas las cuales reúnen 7.468.855 trabajadores asociados, que representan el 66% de los sindicalizados y en calidad de trabajadores de base representa a 22.487.987; se definen de izquierda, de carácter clasista, autónomo y democrático. 2) la Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)

que proviene de la Confederação Geral dos Trabalhadores Brasileiros creada en 1929 y fue fundada en 1986, está integrada por 1.023 entidades sindicales que representan a 1.896.000 de trabajadores y unos 4.400.000 de trabajadores de base. 3) Força Sindical (FS) organización creada en 1991, congrega al 19% de los trabajadores sindicalizados, cerca de 2.160.000, y 4) la Confederação Nacional da Agricultura (CNA), creada en 1964, agrupa unos 2.000 sindicatos de trabajadores rurales, reunidos en 27 federaciones. Por el sector empresarial: 5) la Confederação Nacional do Comércio (CNC), fundada en 1945, agrupa 27 federaciones; 6) la Confederação Nacional da Indústria (CNI), creada en 1938, entidad máxima de representación del sector industrial, integrada por 27 Federaciones de Industria a las que están afiliados 1.016 sindicatos patronales; 7) la Confederação Nacional do Transporte (CNT), integrada por 18 asociaciones y 28 Federaciones. El tercer sector lo constituía 8) el Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), organización fundada en 1987.

De estas organizaciones surgió la integración de la primera Mesa Coordinadora de la Sección, órgano de conducción que junto con el Comité de Representación Internacional (CRI), constituye el nexo entre el Foro y el Plenario Nacional. Además, es la encargada de mantener contacto directo con la Sección Brasileira del GMC. Esta Mesa, debe ser elegida por consenso cada tres años y está compuesta por un miembro de cada sector¹⁰⁷.

El CRI está constituido por 9 miembros y es el órgano que representa a la Sección Nacional Brasileña ante el Plenario Regional del FCES. No tiene una conformación fija, puede variar para cada reunión de acuerdo a los intereses coyunturales de la Sección y de los temas a tratar en cada caso. Su integración se decide por consenso, como todas las resoluciones del Plenario.

A lo largo de estos años otras organizaciones fueron integrándose a la Asamblea de la Sección. Entre éstas encontramos, por el sector empresarial, a la Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados de Capitalização; la Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), por el sector de trabajadores, además de la reciente incorporación de la Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), por el sector de actividades diversas.

¹⁰⁶ Art.2 Reglamento Interno de la Sección Nacional Argentina, 1997.

¹⁰⁷ Art. 12, 13, 14 y 24 del Reglamento Interno de la Sección Brasil.

Las funciones de la Sección Nacional, además de responder a la Coordinación de la Sección Brasileira del Grupo Mercado Común (GMC), son: acompañar, analizar y evaluar el impacto social y económico de las políticas relativas al proceso de integración y las diversas fases de su implementación, ya sea a nivel nacional o regional; elaborar estudios, realizar consultas y organizar seminarios sobre problemas económicos y sociales de relevancia para el MERCOSUR; analizar y pronunciarse sobre temas y consultas realizadas al FCES; discutir y elaborar con las demás Secciones Nacionales del FCES las recomendaciones al GMC y proponer directrices y políticas económicas y sociales en materia de integración¹⁰⁸.

La Sección Nacional de Paraguay¹⁰⁹ tuvo por organizaciones fundadoras del sector de los trabajadores a: 1) la Central Única de Trabajadores (CUT), 2) la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) y 3) la Central Nacional de Trabajadores (CNT). De estas tres, la más antigua es la CPT, fundada en 1951. La CNT, constituida posteriormente, es de orientación socialcristiana. La de última creación es la CUT, que actualmente es la más representativa de las tres y fue fundada en 1989. Es importante tener en cuenta que los trabajadores paraguayos afiliados a organizaciones sindicales representan sólo al 10% de la fuerza laboral y que las organizaciones sindicales en este país se encuentran actualmente en un proceso de reunificación¹¹⁰. Por el sector empresarial, están representadas 4) la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), que es el máximo gremio empresarial del país; 5) la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), creada en 1838 y 6) el Centro de Importadores.

En el caso de Paraguay, estas organizaciones tuvieron la tarea de organizar la Sección y darle forma. Se constituyó una Coordinación Nacional como órgano superior de la Sección, integrado por todas las organizaciones de cada sector que alcancen el carácter de miembros plenos. Esta Coordinación elige un Coordinador Titular y un alterno. Funciona como nexo entre la Sección Nacional y el Foro regional.

¹⁰⁸ Art. 2 Ib.

¹⁰⁹ En oportunidad de la reunión preparatoria del FCES en que se discutía su Reglamento Interno, los días 29 y 30 de abril de 1996, la delegación de Paraguay aún se encontraba abocada a la constitución de su Sección Nacional.

¹¹⁰ Entrevista ya citada a Andres Larisgoitia

A lo largo de estos años otras organizaciones fueron integrándose a la Sección. Entre éstas, encontramos a la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP).

Lo destacable de la incorporación de nuevas organizaciones es que se realiza en carácter de Observador por seis meses y luego, con la única condición de la realización de los aportes monetarios, la organización se incluye como miembro pleno¹¹¹. Tanto los miembros plenos como los observadores integran la Asamblea que se reúne una vez al año.

Las principales funciones de la Sección son: pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, sea por iniciativa propia o sobre consultas que deben estas acompañadas de información suficiente de las organizaciones sectoriales y las autoridades gubernamentales del MERCOSUR; cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social; dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional; proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR; establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas; contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social; tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración¹¹².

La Sección Nacional de Uruguay tuvo como organizaciones fundadoras por el sector de los trabajadores: 1) el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), constituida en el año 1998 por la unión de la CNT (fundada en 1964) y el PIT (creado en 1983). Agrupa a unos 200 sindicatos con

¹¹¹ Art 8 del Reglamento Interno de la Sección Nacional Paraguay.

¹¹² Art 5 Ib.

unos 900.000 trabajadores afiliados. Por el sector empresarial: 2) el Consejo Superior Empresarial (CO.SUP.EM.), que es una organización de tercer grado, la máxima representación empresarial integrada por nueve entidades de cúpula del Uruguay: Cámara de Industrias, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Mercantil de Productos del País, Asociación Rural, Federación Rural, Cámara de la Construcción, Asociación de Bancos, Cámara Uruguaya de Turismo, Asociación Nacional de Broadcasters.

El Plenario de la Sección Nacional está constituido por veinte personas: ocho delegados titulares del COSUPEM, ocho del PIT-CNT y cuatro por el conjunto de los sectores diversos que integren la Sección, que no son obligatoriamente las entidades fundadoras¹¹³. Además, la Sección Uruguaya tiene un Consejo Ejecutivo, integrado por diez miembros titulares: cuatro delegados del COSUPEM, cuatro del PIT/CNT y dos por el conjunto de sectores económicos y sociales diversos.¹¹⁴ Este Consejo es la representación de la Sección en el Plenario Regional. Con el Plenario y las organizaciones observadoras se forma la Junta Deliberativa, que se reúne sólo una vez por semestre.¹¹⁵

A lo largo de estos años se fueron integrando nuevas organizaciones, por el los sectores diversos o tercer sector: la Agrupación Universitaria del Uruguay (A.U.D.U.) (formada por: Colegio de Abogados; Asociación de Agrimensores; Sociedad de Arquitectos; Asociación de Asistentes Sociales; Asociación de Bibliotecólogos; Colegio de Contadores y Economistas; Asociación de Dietistas y Nutricionistas; Colegio de Enfermeras; Asociación de Escribanos; Asociación de Ingenieros; Asociación de Ingenieros Agrónomos; Asociación de Ingenieros Químicos; Asociación Uruguaya de Profesionales en Informática; Colegio de Licenciados de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y de la Facultad de Ciencias; Sindicato de Médicos; Sociedad de Medicina Veterinaria; Asociación Odontológica Uruguaya; Corporación de Protésicos Dentales; Coordinadora de Psicólogos; Asociación de Química y Farmacia; Asociación de Sociólogos; Colegio de Traductores Públicos). La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (C.U.D.E.COOP.) integrada por: Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC); Cooperativas Agrarias Federadas (CAF); Cooperativa de Ahorro y Crédito (CAYCU); Centro Cooperativista Uruguayo (CCU);

¹¹³ Art. 7 del Reglamento Interno de la Sección Uruguaya, firmado en Montevideo en julio de 1997

¹¹⁴ Art. 14 Íb.

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR); Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC); Federación de Cooperativas de Producción (FCPU); Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC); Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOVI); Federación Médica del Interior (FEMI); Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC); Federación de Cooperativas de Consumo (FUCC); Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM); Compañía Cooperativa de Seguros (SURCO); Primera Cooperativa de Ahorro y Crédito de Paysandú (CACDU); Cooperativa de Ahorro y Crédito (CAYCU); Integración AFAP.

Si se comparan las funciones y objetivos propuestos por cada una de las secciones nacionales no se advierten diferencias de importancia, en tanto que en sus respectivas composiciones, sí caben realizar algunos señalamientos. En primer lugar, el órgano interno de cada sección que es el nexo estable con el Plenario Regional del FCES, muestra distintos modos de conformación, lo que a su vez pone de manifiesto otros tantos criterios para concebir la representatividad o el derecho a asiento de una organización. En efecto, en tanto que la Mesa Directiva de la SNA, y por tanto, la delegación argentina ante el FCES, está integrada en forma permanente sólo por las cinco organizaciones fundadoras y su estatuto actual no admite formalizar nuevas incorporaciones, el órgano equivalente de la SNB, el Comité de Representación Nacional, no tiene una constitución fija, ya que tres de sus miembros se eligen cada tres años –que son a su vez, los que integran la Mesa Coordinadora- y los otros seis se deciden según la coyuntura para cada reunión del Plenario Regional. No existe en este caso ninguna prerrogativa para las organizaciones fundadoras. En el caso de Paraguay, tampoco es estable la conformación del cuerpo de nueve miembros con derecho a representar a su SN en las reuniones periódicas del FCES, ya que sólo existe la figura de un Coordinador que es electo periódicamente por la Asamblea y de esta surgen los delegados al Foro. En la SNU, la representación ante el Foro regional, reconoce a otras organizaciones que no son fundadoras, como las que reúnen a las cooperativas y a los profesionales universitarios.

Por último, cabe destacar que la única Sección Nacional que tiene representantes de los consumidores en el Plenario Regional es la Argentina, sección

¹¹⁵ Art. 18 y 19 Íb.

que, por otra parte, es la única que no contempla la alternativa de contar con representantes del sector cooperativo en dicho Plenario. La más estructurada parece ser la SNU que prevé en orden creciente, la existencia de un Consejo, un Plenario y una Junta Deliberativa. La de menor complejidad organizativa resulta la SNP, que reconoce la existencia de una Asamblea y un ejecutivo unipersonal.

3.3. La labor del FCES. Las Recomendaciones¹¹⁶

En el análisis de las recomendaciones del FCES hemos prestado especial atención al modo en que en ellas aparecen dos cuestiones: 1) la demanda de participación de la sociedad civil¹¹⁷, en general, y del FCES en particular y 2) la dimensión social de la integración, en general, y la visión del mercado de trabajo, en particular.

Asimismo, las recomendaciones fueron agrupadas teniendo en cuenta las cuatro áreas temáticas en que se organizaron las Comisiones del Foro: 1) Relaciones externas, 2) Aspectos sociales, 3) Profundización del proceso de integración y 4) Consolidación de la Unión Aduanera.

Relaciones externas del Bloque

En este ítem están comprendidas las recomendaciones sobre las relaciones con el ALCA, ALADI, con Chile y con la Unión Europea.¹¹⁸ El FCES fija aquí sus principales posiciones, define cuál debe ser desde su perspectiva el rol que debe tener el Bloque Regional en la negociación y relación con el resto del mundo, con otros países y bloques, a la vez que expresa los fundamentos que sostienen su posición.

Desde su perspectiva, la integración con el ALCA debe estar sustentada en un conjunto de intereses mutuos que combinen en forma adecuada audacia y

¹¹⁶ Pueden verse los Cuadros 1 y 2 al final del Capítulo 3, que sintetizan las recomendaciones desde 1996 hasta 2004 separadas por los temas de las Áreas Temáticas formadas en 1998 y en el segundo caso de señalan los casos en que en el texto de la recomendación se hace referencia a propuestas o pedidos de participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de integración del MERCOSUR.

¹¹⁷ En la tabla sobre los reclamos de participación se puede ver cómo este tema atraviesa toda la labor del Foro, a través del pedido de mayor participación, de promover nuevas instancias, del acceso a la información o simplemente solicitando convertirse en un espacio o mecanismo de consulta previa.

gradualismo dado que los treinta y cuatro países involucrados tienen características muy diferentes. Además, porque existen pre-requisitos que deben ser establecidos; y porque la negociación por etapas permite una mejor identificación de las oportunidades y amenazas que surgen del proceso.

La estrategia para el ALCA debe contemplar la preservación del formato actual del MERCOSUR y más aún contribuir a su consolidación. Afirman que en este marco deben tenerse en cuenta que los países de esa región tienen gran parte de su renta ligada a la agricultura y que ésta ha sido perjudicada por las prácticas de subsidios y las restricciones de acceso a los mercados. En el año 2000 se agrega, en la consideración del tema ALCA, la necesidad de dar prioridad de las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones.

Dada la visión que el FCES tiene del tema ALCA en 1997 y 2000, sus recomendaciones se centran en: que deben reconocerse los intereses del bloque, las precondiciones que afectan a sectores específicos de la producción, dar intervención al sector privado en el tratamiento de los temas, estimular la realización de estudios sobre los costos y beneficios del proceso de construcción del ALCA. Por último, subraya la importancia de los proyectos de infraestructura del MERCOSUR que serán imprescindibles para beneficiarse de los proyectos de integración económica.

Al referirse al ALCA, la dimensión social de los procesos de integración aparece referida directamente al afirmarse que la “integración hemisférica no debe ser un fin en sí misma pero sí un medio para apoyar el desarrollo económico y social”¹¹⁹. Más específicamente, se afirma que el ALCA tendrá un impacto sobre el mercado de trabajo ya que afectará el volumen de la oferta de empleo, las exigencias de calificación de la mano de obra y el modelo de organización y relaciones del trabajo.

Al referirse a la participación de la sociedad civil en la problemática del ALCA el FCES destaca la necesidad de dinamizar el rol del Foro Empresarial ya existente, al tiempo que demanda el reconocimiento de una representación de los trabajadores. Ello se basa en la necesidad de hacer el proceso más negociador y participativo a fin de aumentar el entendimiento y la calidad de las soluciones.

¹¹⁸ Reunión III / Recomendación 1/97; Reunión IV Recomendación 3/97; Reunión XI / Recomendación 1/99; Reunión XV Recomendación 2/00; Reunión XVI / Recomendación 4/00; Reunión XX / Recomendación 2/02; Reunión XXVII Recomendación 1/04;

¹¹⁹ Reunión III, Recomendación 1/97.

Respecto de las negociaciones entre MERCOSUR y ALADI¹²⁰, el FCES mantiene una posición similar. En 1997 defendía la vinculación entre bloques descartando la relación bilateral, con excepción de México, con el que se proponen acuerdos bilaterales del tipo 4+1. Además, vuelve a aparecer aquí un tópico en el que el FCES tiene una posición estratégica, esto es, instalar la legitimidad y necesidad de su presencia en la mayor cantidad de instancias de discusión. Por eso, recomienda que sean tenidos en cuenta los empresarios para la elaboración de las listas de productos sensibles en la negociación con ALADI y se concrete la efectiva participación del sector privado en las Comisiones Administradoras de los acuerdos MERCOSUR con otros países asociados.

Al tratar las relaciones del MERCOSUR con Chile¹²¹, el FCES las subordina a las prioridades de la agenda intra- MERCOSUR, que fuera relanzada a mediados de 2000, y a las negociaciones con el ALCA. Propone que por eso debe definirse la agenda con ese país e insiste en la necesidad de acelerar la desgravación arancelaria.

También aquí se hace referencia a la dimensión social, que debe ser tenida en cuenta al considerar la integración con Chile.

Al referirse a las negociaciones con la Unión Europea¹²² y frente a la perspectiva del lanzamiento de las negociaciones entre los dos bloques, el FCES, en 1999, hacía conocer su posición al GMC, la que, con agregados será reiterada en 2002 y 2003. En sus puntos principales la recomendación afirma que: a) las negociaciones deben ser sobre todos los sectores, rubros y productos; b) insiste en focalizar la atención en el sector agroalimentario, destacando las pérdidas de mercado de los países del MERCOSUR debido a los subsidios a la producción y exportaciones europeas, para así solucionar la falta de equidad y reciprocidad en las relaciones comerciales entre ambos bloques; c) Eliminar las barreras no arancelarias que oficien como trabas indebidas al comercio interregional; d) prevenir los efectos nocivos de la especulación financiera, en el marco de una economía globalizada; e) insiste en las

¹²⁰ Reunión IV / Recomendación 3/97

¹²¹ Reunión XV / Recomendación 2/00

¹²² Reunión XI / Recomendación 1/99

negociaciones en bloque; f) promover las inversiones europeas directas en el MERCOSUR, como un medio entre otras cosas de crear empleo.

En lo que respecta a la dimensión social, en las relaciones con la Unión Europea (UE), el FCES afirma que debe tenerse en cuenta la cláusula democrática y la Declaración Presidencial sobre los Derechos Sociolaborales de diciembre de 1998.

Se insiste, asimismo, en la necesidad de incrementar los vínculos de la sociedad civil de ambas regiones y en relación a ello se propone institucionalizar la relación del FCES y el CES europeo (CESE) creando un Comité Consultivo Mixto en el marco del acuerdo de asociación interregional.

Cuando el Foro vuelve a tratar las negociaciones con la Unión Europea, el MERCOSUR atravesaba lo que entendían había sido la peor de sus crisis, acaecida en 2001, no obstante fue ratificado el interés por iniciar las conversaciones. Debe tenerse en cuenta que al tiempo que se lanzaba la Ronda Multilateral de la OMC en Doha, y la UE proponía que únicamente allí se negocien los temas agrícolas, lo que implicaba quebrar el equilibrio de las negociaciones. Esta posición implica que el principal objetivo del MERCOSUR en su negociación con la UE queda atado al ámbito multilateral.

Al manifestarse sobre el tema en 2002, el FCES subrayaba, en base a un diagnóstico propio, que las relaciones comerciales entre ambos bloques durante la década del '90 habían aumentado las exportaciones hacia Europa en forma modesta y en pocos rubros. Este desequilibrio no fue compensado por las inversiones europeas en la región poniendo en peligro la estabilidad financiera. Se insiste en que deben tenerse en cuenta las diferencias entre las estructuras productivas de las dos regiones y corregirse las asimetrías del costo financiero que favorece las exportaciones europeas.¹²³

El Foro sostiene que la participación de la sociedad civil asegurará la transparencia al proceso y llama a concretar la creación del Comité Consultivo Mixto entre el FCES y el CESE y hace referencia al Subgrupo de Negociaciones sobre Cooperación que prevé actividades tecnológicas, educacionales, sociales y culturales, donde es necesaria la participación de la sociedad civil.

¹²³ Reunión XX / Recomendación 2/02

Su recomendación, agrega nuevos puntos referidos sobre todo a cuestiones comerciales, entre ellos, la reparación del desbalance como prerequisite a la liberalización; además, debe permitirse una reciprocidad asimétrica en esos cronogramas; pide la inclusión de una cláusula de salvaguardia que prevea un tratamiento preferencial para los países del MERCOSUR y acelerar acuerdos de reconocimiento sobre las áreas sanitarias y fitosanitarias. Solicita que se negocie según los principios de la OMC que aún no han sido efectivizados.

El tercer pronunciamiento del FCES sobre las relaciones con la UE¹²⁴, focaliza en las condicionalidades impuesta por ella en lo referente al sector agrícola. En ese marco, recomienda que: a) se quiten los subsidios a los productos agrícolas europeos; b) se aumenten las cuotas de compra de nuestras exportaciones; c) se saque de la negociación el tema de los controles fitosanitarios; d) se tomen en cuenta las especificidades de desarrollo industrial de la región al considerar el régimen de origen y e) se facilite el acceso de las Pymes a la Unión Europea.

Por último, vuelve a insistirse en la necesidad de crear el Comité Consultivo Mixto con el CES europeo para instalar la consideración de la sociedad civil en todo lo que respecta a las relaciones entre MERCOSUR y UE.

Aspectos sociales

Aquí se reúnen, efectivamente, dos temas: el Trabajo Infantil¹²⁵ y las Cooperativas¹²⁶. En relación al problema del Trabajo Infantil, el FCES recomienda se ratifiquen en forma urgente los convenios internacionales a ello referidos, el 182 y el 138 de la OIT, como paso previo a iniciar acciones concretas en su aplicación inmediata.

En segundo lugar, el FCES, describe la situación y destaca la importancia del movimiento cooperativo en la región. Recomienda crear una coordinación regional intergubernamental de los organismos nacionales especializados en el movimiento cooperativo, para que esta lleva a cabo la articulación de las políticas. Cabe señalar, que luego de esta intervención se concretó la creación de este organismo, que se denominó: Foro de Cooperativas.

¹²⁴ Reunión XXV / Recomendación 1/04

¹²⁵ Reunión XIII / Recomendación 4/99

Profundización del proceso de integración

En este ítem quedan comprendidas las recomendaciones referidas a políticas de promoción del empleo, consideraciones sobre la situación y perspectivas del MERCOSUR y otras referidas a la apertura, participación y transparencia del proceso de integración.

Este conjunto de recomendaciones permite conocer la posición del FCES ante la necesidad de fortalecer la institucionalización del MERCOSUR, el grado de preocupación que le merecen los problemas del empleo y la producción, como así también su visión del futuro del MERCOSUR y las medidas que permitirían superar las crisis de los países de la región. Por último, se advierten también aspectos de su posición estratégica respecto del rol que la cabe al FCES en todo el proceso.

En cuanto a las Políticas para la promoción del empleo, el FCES expresa su posición en lo que podríamos denominar una declaración de principios que abarca diversos aspectos a los que debería atender la economía regional. Esta recomendación es de 1997, puede considerársela un antecedente de la Carta Sociolaboral y, al igual que ella, carece de definiciones sobre el modo en que esas condiciones pueden hacerse realidad.¹²⁷ También puede decirse, que es un diagnóstico de la situación del mercado de trabajo en la región como punto de partida para futuras recomendaciones sobre estrategias y vías para la promoción del empleo.

En efecto, las características del medio económico regional que garantizarán el crecimiento sostenido del empleo, se basan en: a) un nivel de crecimiento sostenido; b) alto grado de inversión; c) asegurar el equilibrio macroeconómico y d) priorizar la educación y la formación profesional. Estos ejes deben estar acompañados de la atención a la dimensión social, esto es, a las condiciones en que ese empleo debe ser ofrecido, por lo que señalan la necesidad de: e) contemplar políticas de salud y seguridad social; f) atender las demandas específicas de cada sector y grupo; g) fortalecer la inspección del trabajo. A todo ello se suma el imperativo de: h) uniformizar las estadísticas y demás parámetros para analizar los mercados laborales. En última

¹²⁶ Reunión XIII / Recomendación 5/99

¹²⁷ Reunión IV Recomendación 5/97.

instancia las políticas y su implementación deben tender a garantizar el equilibrio social, por ello subrayan que: i) debe perseguirse el desarrollo con justicia social.

Por todo lo dicho, el FCES recomienda que las políticas públicas a aplicar deben estar vinculadas en materia educativa: a fomentar la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad, además de desarrollar métodos para la especialización de la población adulta. Deben, a su vez, defender las producciones nacionales, aumentar el ahorro público, promover créditos promocionales para PYMES a las que atribuyen un rol central en la creación de empleo y, también, crear nichos de actividades regionales competitivas. En particular, las políticas sociales deben incluir medidas de ayuda al desempleo y de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

En este marco el FCES asigna un rol activo a los sectores privados en la consolidación del mercado de trabajo. Las empresas podrán dictar cursos de especialización; deberán facilitar la cooperación entre trabajadores y empresarios, como también, aumentar las inversiones y la productividad. A la región le compete: Coordinar las actividades relativas a corrientes migratorias; cuidar la observancia de los acuerdos pactados entre los países, así como aunar esfuerzos para atraer turistas. La recomendación destaca la función del Observatorio del Mercado de Trabajo en el MERCOSUR, para sostener un análisis permanente del tema en la región. Por último, remarca la necesidad de que el GMC reúna representantes del FCES con los Coordinadores del SGT 10 para profundizar el debate y tratamiento de la cuestión del empleo.

Siempre que le resulta posible, el FCES busca la oportunidad para consolidar su rol en el marco institucional. Así, en una recomendación de 1999, requiere ser informado de todo lo que acontece en el cuadro regional y demanda se reconozca su derecho a participar en las reuniones del GMC¹²⁸.

En septiembre de 1999 el FCES se reunió con el GMC a fin considerar la situación del MERCOSUR, la relación ente ambos organismos y los temas de la agenda externa. Días después el Foro vuelve a discutir estos asuntos en el seno de su

Plenario Regional y emite su recomendación al respecto. Al cabo de dos años el Foro volverá sobre la misma cuestión reafirmando en gran parte su visión y perspectivas.¹²⁹

Sus recomendaciones parten de la convicción de que el MERCOSUR es un importante instrumento de desarrollo e intercambio entre sus países y asumen el impacto negativo de factores internos y externos que han provocado en particular una profunda crisis financiera y cambiaria.

En ese contexto las posiciones que se fijan se centran en la necesidad de confirmar el proyecto de Mercado Único a través de la creación de ámbitos de discusión y el imperativo de privilegiar su funcionamiento como bloque. Las abruptas fluctuaciones de las paridades cambiarias deberían ser equilibradas mediante algún tipo de mecanismo. Se subraya la importancia de fortalecer la estructura institucional, dando mayor protagonismo a la sociedad civil.

En cuanto a las perspectivas, entiende que debe tenderse a reforzar la calidad y cantidad de las exportaciones de la región y fomentarse medidas para la promoción de la producción y el empleo. También deben contemplarse medidas que compensen los impactos negativos sobre el mercado de trabajo, a partir de acciones de protección a los desempleados. Por último, se insiste en que la negociación como bloque es la llave para fortalecer a cada uno de los países miembros y respaldar una actitud más activa en sus respectivos Estados.

En 2001 se vuelve sobre la idea de que las medidas para superar las crisis de los países de la región deben contemplar metas productivas y sociales, no es suficiente la estabilización monetaria. Además, sus recomendaciones agregan cuatro condiciones simultáneas y permanentes que definirán al modelo de integración. La primera es la coordinación de políticas macroeconómicas, fijando plazos comunes y la discusión sobre la armonización de la política tributaria de modo, de generar condiciones de competitividad para las producciones de los países.

En segundo lugar, se encuentran las políticas de desarrollo productivo y generación de empleo centradas en la formación de cadenas productivas que articulen y optimicen las especificidades de las cuatro economías. Para ello, se propone crear

¹²⁸ Reunión XI/ Recomendación 2/99

¹²⁹ Reunión XII / Recomendación 3/99 y Reunión XVII / Recomendación 1/01

un ámbito de coordinación integrado con un criterio tripartito, y para el cual el FCES se da un rol protagónico, ubicándose como un órgano de consulta previa. Otro mecanismo importante para lograr esta meta lo constituyen los grupos sectoriales ad hoc promovidos desde otros ámbitos institucionales.

La tercera condición es la armonización de las políticas sociales. También aquí es necesario contar con un ámbito de coordinación y fortalecer el funcionamiento del Observatorio del Mercado de Trabajo.

Por último, recomiendan modificar la estructura institucional del MERCOSUR de modo de reforzar la capacidad de acción de los órganos cuya creación proponen, como también debe constituirse un tribunal para solución de controversias.

En oportunidad de discutirse el “Objetivo 2006” que es el Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común¹³⁰ en diciembre de 2003, el FCES propone una serie de medidas al GMC, para ser consideradas en la próxima Cumbre de los cuatro bloques. En primer lugar, se afirma la necesidad de cumplir con el Plan de acción vigente hasta 2003, en especial en lo referido a la consolidación de la unión aduanera, la construcción de modelos productivos complementarios en cada país, el desarrollo de cadenas productivas regionales y la solución de los problemas cotidianos de empresas y ciudadanos.

En materia de educación, se privilegia la tarea de dinamizar los programas de acceso gratuito, la convergencia curricular y la inclusión en la currícula de los temas sobre integración, entre otros. En cuanto a los aspectos sociales y de empleo, demandan la aplicación efectiva de los derechos de la Declaración Sociolaboral y la referida a la erradicación del trabajo infantil. Se deben contemplar acciones concretas para ayudar a insertarse en los mercados a las PYMES, como así también incluir en los programas de los Foros de Competitividad a las cooperativas y empresas familiares.

Entre sus recomendaciones el FCES vuelve sobre la necesidad de aumentar su presencia en diversos ámbitos de discusión y programación. Así, pide ser consultado sobre los temas económicos y sociales fundamentales en la integración. Demanda que se garantice su acceso a la información reservada relativa a un amplio campo de

temas que considera de su incumbencia, en lo que puede ser considerado un paso más en la insistencia por llegar a la consulta “preceptiva”.

Considera necesario crear un ámbito mixto, entre sociedad y Estado, para tratar las acciones prioritarias del proyectado “Instituto Social”, cuya tarea sería la de integrar los programas de cooperación social, articular los centros de investigación y apoyar la elaboración de indicadores sociales armonizados. En este sentido, el Foro se ofrece como instancia de articulación entre el ámbito público y el privado. Por último, se propone para colaborar con la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) sobre temas relativos a la aplicación del Arancel Externo Común.

El FCES destaca la necesidad de valorizar la participación de la sociedad civil organizada y representativa, por lo cual considera que debe instituirse su participación en las reuniones del GMC; implementarse el seguimiento de sus recomendaciones y que se lo debe dotar de recursos financieros.

Consolidación de la Unión Aduanera

En este apartado se reúnen aquellos elementos que pueden afectar al proceso de integración. Entre ellos se encuentran, las medidas unilaterales, las barreras no arancelarias, las normas de defensa del consumidor y la integración fronteriza.

Con relación a las barreras no arancelarias y las trabas burocráticas intramercosur¹³¹, la posición del Foro es fundamentalmente la de advertir sobre el incumplimiento de la debida internalización de las normas correctivas acordadas y, en virtud de ello, llama a los gobiernos a cumplir los compromisos asumidos en la materia.

En 1997 solicita se establezcan diversos mecanismos de coordinación en la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), los que aún en 2000 no habían sido implementados por lo que insiste en su reclamo, a la vez que se ofrece para apoyar al GMC en la identificación de las restricciones y el cumplimiento de las normas.

¹³⁰ Reunión XXV/ Recomendación 1/03

¹³¹ Reunión III / Recomendación 2/97 y Reunión XV /Recomendación 1/00

En otro orden de cosas, al FCES le preocupa la adopción de medidas unilaterales por parte de los gobiernos de la región¹³², en particular de Brasil, razón por la cual en 1997 recomienda que los gobiernos instituyan la consulta previa para aquellas medidas que afecten el comercio intrazona.

En relación a los temas de defensa del consumidor, el FCES señala sus diferencias con el modo en que la CCM asume su tratamiento por lo que en 1998 recomienda¹³³ que el Comité Técnico de la CCM, encargado de esta problemática, instrumente acciones de consulta con el FCES a fin de conocer la opinión de todos los sectores económicos y sociales y fija su posición acerca de las prioridades que en la materia debe tener la CCM.

Por último, la problemática de la integración fronteriza, se encuentra entre las escasas consultas que el GMC ha realizado al FCES. Entre 2000 y 2002, el Foro emite tres recomendaciones en las que se hace referencia al estudio que sobre ello ha iniciado, aunque el eje de las mismas es la solicitud de asignación de fondos por parte del Grupo para hacer posible el desarrollo de las investigaciones¹³⁴.

3.4. Desarrollo de los ocho años de gestión

El FCES ha recorrido un camino que muchos admiten estuvo signado por la fragilidad y también por la mirada desconfiada de los funcionarios gubernamentales hacia la sociedad civil. La primera se explica en gran medida por la propia fragilidad del MERCOSUR, cuya auténtica concreción hasta hace muy poco estaba en duda.

Durante los años 1995 y 1996 las organizaciones que lo integraban y el GMC discuten y finalmente acuerdan su diseño, que quedará plasmado en el Reglamento Interno del FCES. Los temas de mayor relevancia debatidos fueron los referidos a la modalidad que habría de tener la relación del organismo con el ámbito oficial. Éstos se referían a: si la consulta habría de considerarse obligatoria o no, si el Foro tendría derecho a pronunciarse por iniciativa propia y si el Estado le asignaría un presupuesto. En esta puja predominó el criterio por entonces imperante en el GMC que limitó muchísimo las capacidades que habitualmente tienen este tipo de cuerpos, ya que se

¹³² Reunión IV /Recomendación 4/97

¹³³ Reunión VII / Recomendación 1/98

negó el carácter preceptivo u obligatorio de la consulta. Quienes participaron en aquel entonces del debate, contaron que las posturas más exigentes llegaban hasta pedir que las opiniones del Foro fuesen vinculantes¹³⁵. Posiciones de este tipo excederían atribuciones tradicionalmente conferidas a los Consejos, como surge del análisis y evaluación de sus antecedentes. Moavro afirma que al limitar las atribuciones del Foro, los funcionarios revelaban el recelo con que percibían al Foro, en el que parecían ver más un competidor que un órgano cooperativo para su gestión.¹³⁶

No hubo acuerdo con el GMC en cuanto al origen del presupuesto del FCES. Aquél se negó a que los Estados parte solventaran los gastos de su funcionamiento, argumentando que el “carácter privado” del mismo los eximía de esa obligación. Por su parte los representantes de sindicatos y empresarios, entendían que de igual modo que para las cinco instituciones restantes del MERCOSUR, el presupuesto del FCES debía ser provisto por los Estados.

Aún hoy la falta de financiamiento público es justificada por los gobiernos al señalar que para tener ese derecho el Foro tendría que definir mejor su proyecto de trabajo. Además, se sostiene que la falta de un presupuesto propio es también una característica de las instituciones de la región¹³⁷. El hecho es que según lo explican las entidades miembro, la falta de recursos económicos ha limitado la capacidad de trabajo y de poner en marcha acciones previstas, como fue el caso de las Comisiones temáticas permanentes que de hecho no están funcionando.

Éstas y otras cuestiones quedaron reflejadas en el Reglamento Interno aprobado por el FCES. Se fijaron los asuntos prioritarios que serían su objeto de interés en una larga lista de temas económico-sociales entre los que se destacan los relativos a la política de empleo, la política industrial, las relaciones con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la protección del consumidor. En esa oportunidad se encargó a cada una de las cuatro Secciones Nacionales el seguimiento específico de alguno de los temas, sin llegar a formalizarse la conformación de Comisiones permanentes.

¹³⁴ Reunión XV / Recomendación 3/00, Reunión XX / Recomendación 1/02 y Reunión XXI/ Recomendación 3/02

¹³⁵ Entrevista ya citada a Antonio Jara

¹³⁶ Moavro, Horacio, op. cit.

¹³⁷ Entrevista al Embajador Hugo Varsky para la Integración y la Participación Social. Buenos Aires, 14 de octubre de 2004

Durante los primeros dos años de gestión se hizo evidente la reticencia de los funcionarios gubernamentales del MERCOSUR, para admitir el rol del nuevo organismo. El GMC no efectuó ninguna consulta al FCES, a pesar de haber abordado temas que eran de su directa incumbencia, como por ejemplo el Reglamento de Defensa del Consumidor. Ante esta circunstancia, el FCES resolvió encomendar a sus Secciones Nacionales la elaboración de un proyecto de Recomendación por iniciativa propia que fue aprobada en junio de 1998.

En correspondencia con ello, el GMC también se resistió a dar participación al Foro en sus reuniones a nivel nacional. Éste es un dato de particular relevancia, si se tiene en cuenta que en ellas se procesan las informaciones sobre la marcha de la integración. Por otra parte significaba un gesto de hostilidad toda vez que en estas reuniones sí tenían derecho a asistir los coordinadores de las cuatro secciones nacionales de la Comisión de Comercio y de la Comisión Parlamentaria Conjunta, ésta última también de carácter consultivo.

En noviembre de 1998¹³⁸, se hace el intento de consolidar la estructura de funcionamiento al fijarse las cuatro Comisiones Temáticas de carácter permanente ya referidas que comprendían: Consolidación de la Unión Aduanera, Profundización del Proceso de Integración; Relaciones Externas del Mercosur; y Aspectos Sociales de la Integración. Si bien se fundaron importantes expectativas sobre esta incorporación, en la práctica las limitaciones señaladas obligaron al Foro a reconocer que se ajustaba mejor a su capacidad operativa el acotar sus temas de trabajo y hacerlos converger con aquellos que los órganos oficiales fueran señalando en cada coyuntura.

También en noviembre de 1998 tuvo lugar la discusión en el seno del FCES del primer tema sobre el que fuera consultado por el GMC, referido a la Dimensión sociolaboral del MERCOSUR.

Si bien esa actitud reticente por parte de los órganos oficiales predominó durante gran parte del período, un hito que señala cierta inversión de esa posición, lo constituye la Resolución del GMC del año 2000¹³⁹, que por primera vez establece un mecanismo de recepción de las iniciativas de las entidades de la sociedad civil y otorga al FCES una participación central a instituirlo en un puente necesario.

¹³⁸ Acta de la VIII Reunión Plenaria del FCES

¹³⁹ Ver la Resolución-GMC N° 35/00

En otro orden de cosas, desde la perspectiva de los integrantes del sector sindical entrevistados el Foro a lo largo de su desempeño, reflejado tanto en sus veintiún recomendaciones como en la dinámica interna de su vida institucional, ha ganado especificidad respecto de los otros órganos socio-laborales de la región. En efecto, el desarrollo del SGT 10 se ha centrado en temas más puntuales circunscriptos a la realidad laboral, en tanto que los asuntos tratados en el Foro abarcan una amplia perspectiva. Se afirma, además, que allí los empresarios tienen una actitud de entorpecimiento y la extensa labor desarrollada en ese marco por los sindicatos no ha sido tomada en cuenta por la contraparte gubernamental -los Ministerios de Trabajo- que además no integran el GMC¹⁴⁰. Por el contrario, en el FCES ha ido ganando espacio un buen nivel de diálogo entre los sectores tradicionalmente adversativos, y en cuanto al alcance de sus temas, ha ido generando propuestas más avanzadas y consistentes que las formuladas por los órganos ejecutivos de la región que hoy son un referente para pensar las perspectivas futuras en asuntos estratégicos.¹⁴¹

Por su parte, el Foro ha mostrado una tendencia firme durante todo el período a exigir la presencia de la dimensión social en las decisiones políticas del MERCOSUR, si bien el impacto en el corto o mediano plazo de este reclamo no puede observarse fácilmente. En ese marco hay que incluir la acción de promoción para la constitución de nuevos actores en el ámbito sub-regional como el que reúne al sector cooperativo o a los grupos interesados en cuestiones de género. En el primer caso, contribuyó en la conformación de una alianza entre los organismos gubernamentales con responsabilidad en materia cooperativa, en la Mesa de Coordinación Permanente del MERCOSUR¹⁴². De ello derivó finalmente en el año 2001 la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas, que es parte importante del esquema de organismos sociolaborales del MERCOSUR¹⁴³.

¹⁴⁰ Entrevista ya citada a Andrés Larisgoítia.

¹⁴¹ Íb.

¹⁴² Las Recomendación FCES N° 05/97, 03/99 y 01/01, hacen referencia, entre otros temas al movimiento cooperativo. La Recomendación 05/99, referida exclusivamente al tema, se refiere a la importancia del movimiento cooperativo en la región y propone formas de integrarlas. En 1999 estaban representados en el FCES las cooperativas de Paraguay, Uruguay y Argentina, en tanto que Brasil aún tenía pendiente su incorporación. En esa Recomendación el FCES proponía crear una coordinación regional intergubernamental de los organismos nacionales especializados en el movimiento cooperativo, para la coordinación de políticas.

¹⁴³ Entrevista ya citada a Andrés Larisgoítia.

En el segundo caso, tuvo un rol activo en la institucionalización en 1998 de la Reunión Especializada de la Mujer, integrada por representaciones gubernamentales y del Foro de la Mujer, entre otras asociaciones regionales¹⁴⁴ que incluyen la presencia de la mujer y el punto de vista de género en el MERCOSUR.

En lo que respecta a la dimensión social entendida como participación activa de la sociedad civil, el Foro ha mantenido una actitud militante, que se evidencia en el contenido de sus recomendaciones. Aunque ello por supuesto tampoco se ha traducido en una respuesta positiva y tangible por parte del gobierno regional, el que no ha sido muy receptivo hasta el momento, si bien hay indicios de que esta situación cambiaría a partir del año 2005.

Desde que emite su primera recomendación en abril de 1997 referida al ALCA, hasta la más reciente de junio de 2004, referida a las negociaciones con la Unión Europea, el FCES no ha dejado de plantear la necesidad de mejorar cualitativa y cuantitativamente su participación en la región, en su carácter de representante directo del punto de vista e intereses del variado espectro de la sociedad civil. Esto incluye pedidos de mayor injerencia en el tratamiento de asuntos estratégicos – como los tratados por el Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica (GANCM)-, tener mayor acceso a la información oficial, pedidos de articulación con organismos oficiales ya existentes en la región, creación de nuevas instancias de participación – por ejemplo el Comité Mixto entre FCES y CESE- que son las más recurrentes. También cuentan aquí las solicitudes de financiamiento para concretar encargos del GMC – el estudio sobre la integración fronteriza- y el pedido de instituir la consulta previa obligatoria para algunos asuntos en particular –barreras arancelarias, medidas unilaterales de los gobiernos, etc.-.

Hasta el presente, no se han concretado ninguna de esas solicitudes. Para citar sólo un caso, en el marco de las negociaciones con la Unión Europea el FCES propuso en junio de 1999 la creación de un Comité mixto de Negociaciones Interregionales, que integrado por el Foro y el CESE debía encargarse del seguimiento del Acuerdo entre ambas regiones. Sobre ello se insiste en marzo de 2002 y

¹⁴⁴ Robles, A., op. cit.

nuevamente en junio de 2004. Sobre el particular un integrante del Foro¹⁴⁵ ha explicado recientemente que, más allá de la marcha de su eje comercial que busca encontrar un punto de equilibrio para las partes, el acuerdo mantiene espacios abiertos sobre los que hoy se puede seguir dialogando. Por ejemplo, el de la cooperación técnica en temas relativos al diálogo social, a asuntos aduaneros, entre otros. Si bien llegó a funcionar informalmente una comisión ad hoc entre representantes de las organizaciones sociales, la propuesta originaria no prosperó debido a la oposición de los europeos, quienes entendían que ese comité sólo debía funcionar una vez que se concretara el convenio. Contrariamente, el FCES planteaba la necesidad de trabajar también en la etapa de negociación. Este tipo de planteos es muy antiguo del FCES y del sector empresarial en especial. Las organizaciones del sector sostienen que el convenio es lo suficientemente completo y complejo como para confiarlo exclusivamente a los funcionarios, que no tienen necesariamente que conocer la situación en detalle del mercado y que el impacto de las situaciones que finalmente se acuerden justifica su participación a lo largo del proceso previo¹⁴⁶.

Entre los temas pendientes también se señala la necesidad de incrementar las consultas, ya que hasta el presente el GMC sólo ha pedido su opinión en dos asuntos, la Declaración sociolaboral y la cuestión fronteriza. También se continúa reclamando al GMC la publicación de las Recomendaciones del FCES en el Boletín Oficial del MERCOSUR, entre otros soportes técnicos.

En cuanto al acceso a la información, los más críticos advierten que aún gran parte de los documentos del GMC mantienen su carácter reservado por lo que se ha pedido que en la cumbre a celebrarse en Ouro Prêto a fin de 2004, sea instituido un mecanismo que garantice al FCES su derecho a conocer los documentos indispensables para formar sus juicios y emitir su opinión¹⁴⁷. No obstante ello, algunas visiones optimistas interpretan que aún con las limitaciones señaladas el FCES ha contribuido a la transparencia del proceso de regionalización al favorecer la apertura de canales de circulación de la información¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Entrevista a Roberto Pons, Secretario Técnico de la Sección Argentina del FCES, representante de la Unión Industrial Argentina (UIA). Buenos Aires, 25 de octubre de 2004.

¹⁴⁶ *Íbidem*.

¹⁴⁷ Entrevistas realizadas a los miembros de la Mesa Directiva de la Sección Argentina del FCES.

¹⁴⁸ Entrevista a Horacio Moavro Confederación General del Trabajo (CGT). Buenos Aires, 21 de octubre de 2004

Entre los saldos positivos que el desarrollo del Foro ha dejado, cabe destacar que su participación en él contribuyó a difundir la idea de MERCOSUR al interior de las organizaciones miembro, lo que en muchos casos no hubiera sido posible de otro modo. Además, la pertenencia al Foro vincula a las organizaciones con otros ámbitos regionales e internacionales y promueve así el intercambio de experiencias.

En esta última etapa, a partir de los gobiernos de Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, se advierte una mayor fluidez en la relación entre el sector público y el privado. Seguramente el mismo camino seguirá Uruguay desde la asunción de su presidente recientemente electo, Tabaré Vázquez. Un indicador de esta expectativa se expresa en el hecho de que el rol de la sociedad civil fuera un tema planteado oficialmente en la cumbre del MERCOSUR que tuvo lugar en Iguazú en abril de 2004.

De todos modos, las organizaciones se muestran aún escépticas ante la viabilidad misma del MERCOSUR y esto naturalmente condiciona todo lo que puedan decir en relación a sus expectativas sobre nuestro tema de estudio. “En la medida que haya señales políticas el proceso se irá afianzando. Hasta ahora las políticas eran o bien defensivas o funcionales a lo que le convenía a unos sectores muy acotados de la economía que llevaban el proceso para el lado que les convenía”, señala el representante de una de las organizaciones de trabajadores¹⁴⁹. Se trata de una opinión que, aunque con matices, domina la mirada de las otras organizaciones entrevistadas por la SNA¹⁵⁰. Tal vez con ello se relacione algo que se advierte a nivel general: que para muchas organizaciones el MERCOSUR no es aún un tema de preocupación estratégica y esto independientemente de que el proceso las afecte en el corto o largo plazo. Esto es una tarea pendiente que toca a la sociedad civil.

En cuanto al futuro inmediato, existen importantes indicios para pensar que los órganos oficiales del MERCOSUR tienen una actitud favorable al pedido que el Foro llevará a Ouro Prêto a fin de 2004, de conferir a la consulta del GMC el carácter preceptivo que hasta el momento se le negó. Ello tal vez implique cumplir alguna condición a cambio. En el caso del gobierno argentino ya se ha expresado: “que el FCES también abra en su interior la discusión hacia abajo entre todas sus

¹⁴⁹ Entrevista ya citada a Andrés Larisgoitia

¹⁵⁰ Entrevista a Francisco Dos Rei, representante de la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa. Buenos Aires, 8 de noviembre de 2004

organizaciones y se permita replantear por ejemplo, el criterio de representatividad impuesto por sus entidades fundadoras”¹⁵¹.

En síntesis, el origen del FCES está vinculado a la necesidad del sector de trabajadores de participar orgánicamente en el MERCOSUR, comenzó a funcionar en 1996 a dos años de su institucionalización. Entre los rasgos principales de su estructura, destacamos: está integrado únicamente por organizaciones de la sociedad civil y el Estado no tiene en él ninguna representación ni atribuciones; cuenta con 36 miembros distribuidos en igual número entre los países miembros y organizado en tres grupos que representan distintos sectores de interés social. Cada país tiene cuatro representantes de las entidades de empresarios, cuatro por los trabajadores y, un noveno integrante que pertenece a “actividades diversas”, que en tres de los casos corresponde al movimiento cooperativo y sólo en la Argentina el lugar ha sido asignado a una asociación de consumidores. La estructura jerárquica para su funcionamiento y la toma de decisiones responde a una forma simple, ya que consta de un Plenario, órgano superior que toma sus decisiones por consenso; una Coordinación rotativa y cuatro Secciones Nacionales cuya composición es abierta, varía de acuerdo al país y constituyen la base para el desarrollo de las actividades, la generación de propuestas, el debate y la toma preliminar de las decisiones. Si bien su trabajo fue organizado en cuatro áreas temáticas permanentes, en la práctica no es a partir de ellas que se desarrolla su labor.

Entre los principales objetivos que se propone el FCES se encuentra el de ocuparse de la dimensión social de la integración, por ello incluye entre sus funciones la de “analizar y evaluar el impacto de las políticas de la integración”, “promover el desarrollo económico y social”.

De la lectura de las recomendaciones se desprende, como fuera subrayado, cuál es la idea que el FCES ha consensuado en lo que respecta al modo que propone sea considerada la “dimensión social” de los procesos de integración. Ésta aparece referida cuando se afirmarse por ejemplo que la *“integración hemisférica no debe ser un fin en sí misma pero sí un medio para apoyar el desarrollo económico y social”*.

¹⁵¹ Entrevista ya citada a Hugo Varsky

En cuanto a sus atribuciones, se destaca el hecho que la función consultiva no es obligatoria para los órganos gubernamentales, los que se negaron a darle el carácter preceptivo a la consulta. Este hecho representa una de las principales limitaciones para su funcionamiento, en tal sentido, cabe recordar que el GMC tardó dos años en hacerle su primera consulta y hasta el presente del total de 21 recomendaciones, cuatro derivan de una consulta gubernamental, tres de las cuales se refieren a un mismo tema. Asimismo, de estas recomendaciones que son la labor sustantiva del FCES en sus ocho años de existencia, ninguna ha sido tomada en forma expresa por el GMC el que tampoco ha expresado su parecer el respecto.

Otro rasgo que señala los límites de la relación entre el GMC y el Foro, radica en que aquél no ha dado respuesta hasta el presente a sus dos reclamos principales: la asignación de un presupuesto público para sostener sus actividades e investigaciones, y la publicación de sus decisiones en el Boletín Oficial del MERCOSUR.

Si se compara el Foro del MERCOSUR con el Comité de la Unión Europea se advierten una serie de diferencias. En lo que atañe a su estructura, por ejemplo, se encuentra el que las autoridades máximas del CESE son permanentes y representan a toda la institución, en tanto que en el FCES, son rotativas, su mandato es mucho más breve y en cada período sólo encarnan a una de las cuatro partes. Esto pone de manifiesto una estructura más débil librada a la iniciativa que en cada caso tenga la Sección Nacional que a su turno lleve la Coordinación.

En cuanto a su composición: una diferencia radica en que la cantidad de miembros por país en el CESE guarda cierta relación proporcional a las respectivas poblaciones, aunque no esto no es estricto. Los países más chicos tienen garantizado un mínimo. En el caso del FCES la decisión fue de no hacer valer las diferencias demográficas, dando igual número de representantes a cada Estado parte, evitando así que predominen las representaciones de los países más grandes. Por otra parte, en lo que respecta a la conformación del “grupo de actividades diversas”, en el caso del FCES su variedad depende del criterio con el que cada Sección Nacional decida su respectiva representación en el Plenario Regional. Por ejemplo, la SNA sólo prevé la participación de entidades de consumidores. No obstante, este tercer grupo es más

variado a nivel de los respectivos Plenarios Nacionales que han ido sumando en los últimos años un amplio espectro de representaciones sectoriales.

En cuanto al modo de tomar las decisiones, mientras que en el CESE éstas se adoptan por mayoría simple, en el Foro lo hacen por consenso.

En cuanto a su estructura, el CESE tiene una Presidencia y una Mesa Directiva fija, con un mandato de dos años, que se elige alternativamente de cada Grupo, a ello se suma una Secretaría Administrativa permanente. En el FCES la presidencia no es personal y cambia cuando lo hace la del MERCOSUR, hecho que en este caso se corresponde con la falta de una jerarquía supranacional.

El CESE y el FCES tienen como objetivo común el asesorar a los responsables del gobierno de la región sobre asuntos económico-sociales, aunque la modalidad y resultados de esa misión reconozcan significativas diferencias. La primera es que en el tratado fundacional del MERCOSUR se omitió toda referencia a las cuestiones sociolaborales, mientras que en el proceso europeo fue explicitado como objetivo comunitario, desde sus inicios, el de lograr la “aproximación de las políticas y los derechos sociales”. Tampoco se previó la participación de la sociedad civil, debiéndose la institucionalización del Foro en gran medida, como se mencionó, a las presiones ejercidas desde fuera por los sectores sociales organizados.

Por otro lado, y en lo que respecta al marco general, cabe recordar que la Unión Europea es un proceso de integración que se encuentra en un estado de evolución mucho más maduro y en una región que pertenece al mundo desarrollado. El MERCOSUR integra cuatro países muy diferentes entre sí en una región económicamente periférica respecto de aquélla. Esta situación resulta insoslayable a la hora de considerar muchos aspectos que hablan de la precariedad estructural del FCES y el hecho de que su evolución se haya visto sujeta en gran medida a los “vaivenes del MERCOSUR”.

Para su funcionamiento, el CESE establece seis Secciones Especializadas permanentes en las que se mezclan representantes de todos los países y sectores. La organización operativa del FCES, por el contrario, se basa en la división por países, criterio que da lugar a las cuatro Secciones Nacionales permanentes. Los temas de trabajo se han ido fijando en la práctica según la agenda que marquen las necesidades coyunturales, más que de acuerdo a la inercia de una dinámica propia.

Entre sus atribuciones, los aspectos que sí tienen en común ambos consejos, son por un lado, que en ningún caso sus dictámenes tienen carácter vinculante, por otro lado, ambos tienen derecho a expresar por propia iniciativa sus consideraciones sobre temas de su interés. Según surge de la investigación, éste fue un aspecto fuertemente discutido entre actores sociales y órganos gubernamentales en oportunidad de consensuar los términos del Reglamento Interno del FCES. La modalidad que esta atribución reviste para el CESE también fue objeto de debate en su desarrollo. La reclamada "iniciativa legislativa" le fue concedida en 1972, tiempo antes de comenzar a funcionar. Cabe tener presente que de las 21 recomendaciones del FCES, 19 han sido por iniciativa propia. En el contexto europeo, esta potestad implica una delegación de soberanía por parte de los Estados. No parece tener el mismo significado en el contexto institucional del MERCOSUR, dado que su elevación al GMC no le ha implicado ninguna obligación de tratamiento posterior.

El CESE es consultado obligatoriamente por los órganos políticos de la UE en forma previa a la toma de decisiones sobre políticas económicas y sociales, en tanto que en el caso del MERCOSUR la consulta es sólo facultativa de los organismos oficiales.

El Foro, además, sufre la falta de presupuesto, que limita en forma sustantiva el desarrollo de sus reuniones y demás actividades. Por el contrario, el CESE tiene un presupuesto público asignado lo que le permite contar con una sede fija y mantener un ritmo de reuniones con una frecuencia mínima de diez veces al año, frente a las cuatro que se organizan del FCES. Esto, sumado a la falta de la consulta preceptiva, naturalmente constituyen serias limitaciones para sus posibilidades de acción y por lo mismo son puntos en los que el FCES insiste en modificar y ocupan uno de los primeros lugares en la agenda del FCES y su SNA para el año 2005. No puede negarse que la experiencia de organismos con similares fines, que al mismo tiempo han sido un modelo para el que estudiamos, representa un punto de referencia significativo al momento de hacer una evaluación y reflexión sobre su razón de ser.

En cuanto al impacto de estos Consejos, debe señalarse que hasta el presente resulta escaso el reconocimiento que han merecido las recomendaciones del Foro si se las compara con las del CESE, que en este caso son tomadas en cuenta para la elaboración de proyectos y acciones en su región y se oficializan mediante su

publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. El desarrollo del FCES parece haber ganado presencia más en su interacción con los organismos oficiales.

Un saldo que suele reconocerse como muy positivo de las experiencias europeas es la apertura del proceso de integración hacia la sociedad civil, por la vía de facilitar su acceso a la información relativa al proceso de integración, en el caso del FCES si bien este es un rasgo que ha comenzado a estar presente en el MERCOSUR, los avances en este sentido son mucho más lentos de lo que las organizaciones miembros desearían.

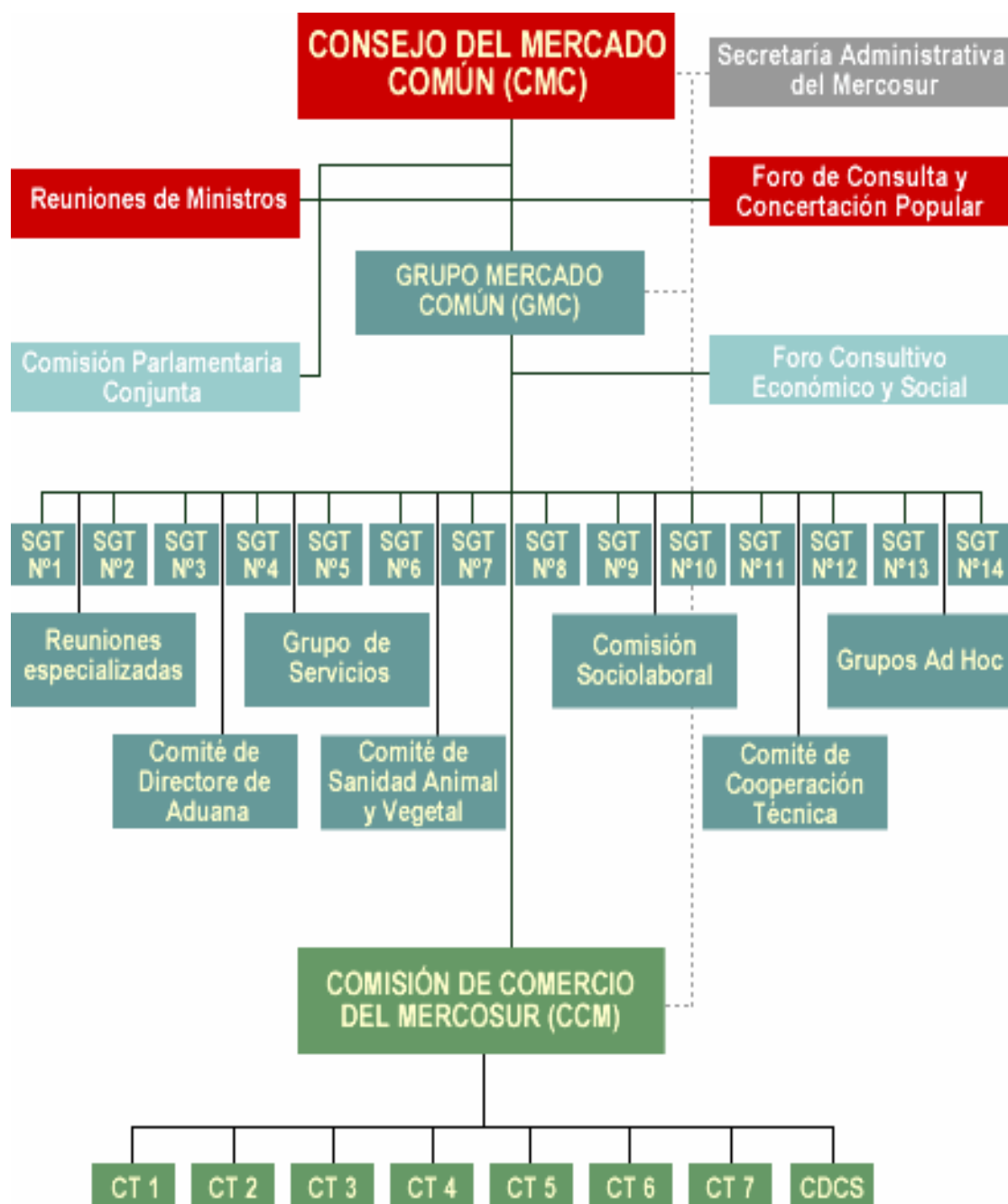
Si se toman en cuenta las funciones que han desempeñado los Consejos consultivos y dentro de ello la de ser un ámbito de diálogo sistemático sobre políticas macroeconómicas, puede afirmarse que el tenor de algunas recomendaciones, como las referidas a la “Relación con la Unión Europea”, “La situación del actual del MERCOSUR” u “Objetivo 2006” señalan que éste es uno de los lugares en los que quiere situarse el Foro como interlocutor. Sin embargo, las consultas que el GMC ha dirigido al Foro no parecen ir en el mismo sentido dado que se refirieron a cuestiones mucho más acotadas que las macroeconómicas.

Tomando el punto de referencia mencionado, es posible imaginar que el Foro del MERCOSUR aspire a constituir un ámbito de estudio y formación de profesionales técnicos que combine la multisectorialidad con la multinacionalidad, como se ha propuesto en su segunda etapa el CES español. Ofrecer al proceso de integración estudios de mediano y largo plazo que pueden ser la base consensuada a partir de la cual se diseñen las líneas macro para la región. Esto podría llevar a privilegiar el rol orientativo, como lo sugieren los análisis de otras experiencias y tomando en cuenta que no se espera que los Consejos sean los espacios de concertación de otras épocas.

Asimismo, desde la perspectiva comparada y tomando los testimonios de muchas organizaciones miembro, la función de diálogo y, por su intermedio, el logro de la familiarización de actores sociales que tradicionalmente mantienen una relación de confrontación, es una función que todos reconocen como el saldo más palpable y positivo de estas experiencias institucionales de participación de la sociedad civil en los procesos de integración.

Por último, entre otros saldos positivos que las entidades miembro remarcan del impacto de estos años de desarrollo del FCES, se refieren al haber contribuido a difundir la idea del MERCOSUR entre los sectores sociales y el mayor grado de fluidez y mutuo reconocimiento entre el sector público y el privado. De todos modos es aún largo el camino que resta por recorrer.

Organigrama de las instituciones del MERCOSUR



Recomendaciones del FCES. 1997 – 2004

Areas Temáticas	Recomendación	Año							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Relaciones Externas del MERCOSUR	ALCA	x			x				
	Negociaciones del Mercosur con terceros países de ALADI	x							
	Relaciones Mercosur - Unión Europea			x			x		x
	Relación Mercosur - Chile				x				
Profundización del Proceso de Integración	Políticas de Promoción del Empleo	x							
	Situación actual y futura del MERCOSUR			x		x			
	Apertura, Participación y Transparencia			x					
	Programa Consolidación Unión Aduanera y Lanzamiento del Mercado Común "Objetivo 2006"							x	
Consolidación de la Unión Aduanera	Medidas unilaterales de los gobiernos que puedan afectar el comercio intrazona.	x							
	Barreras no arancelarias y restricciones burocráticas en el comercio intramercosur	x							
	Armonización de normas de defensa del consumidor en el MERCOSUR		x						
	Integración Fronteriza				x		x		
	Barreras No arancelarias - Acceso a mercados				x				
Aspectos sociales	Ratificación de los Convenios 138 y 132 de OIT sobre trabajo infantil			x					
	Creación de la Comisión Especial para asuntos cooperativos			x					

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de las Recomendaciones del FCES

Foro Consultivo Económico y Social

1997 - 2004

Análisis de las recomendaciones según la preocupación por consolidar la participación del FCES en el MERCOSUR

Orden	Número Recomendación	Fecha	Tema de la recomendación	Aspectos que fortalecen o extienden la participación del FCES								
				Tener mayor injerencia o participación	Recibir apoyo económico oficial	Integrar y/o promover nuevas instancias de participación	Articular con otros organismos oficiales ya existentes	Tener mayor acceso a la información	Obligación oficial de consulta previa			
1	01/97	22-abr-97	ALCA	X								
2	02/97	22-abr-97	Barreras no arancelarias			X					X	
3	03/97	5-sep-97	ALADI			X						
4	04/97	5-sep-97	Medidas unilaterales									
5	05/97	5-sep-97	Promoción del empleo					en el observatorio	en el SGT 10		X	
6	01/98	23-jun-98	Defensa del consumidor					X	en el CT7		X	
7	01/99	22-jun-99	Unión Europea					en el Consejo Consultivo Mixto				
8	02/99	22-jun-99	Apertura, participación y transparencia							X		
9	03/99	7-oct-99	Situación actual y futura (I)	X				X				
10	04/99	9-dic-99	Trabajo Infantil									
11	05/99	9-dic-99	Reunión especializada de cooperativas	X				X				
12	01/00	26-sep-00	Barreras no arancelarias (II)	X						X		
13	02/00	26-sep-00	Mercosur - Chile									
14	03/00	26-sep-00	Integración Fronteriza	X				X				
15	04/00	12-dic-00	ALCA (II)	X				X				
16	01/01	14-jun-01	Situación actual y futura (II)	X							X	
17	01/02	22-mar-02	Integración Fronteriza (II)					X				
18	02/02	22-mar-02	Unión Europea (II)							en el Consejo Consultivo Mixto		
19	03/02	19-jun-02	Grupo Ad-hoc Integración I (III)	X								
20	01/03	10-dic-03	*Objetivo 2006*	X				X		X X	X	
21	01/04	25-jun-04	Unión Europea (III)							en el Consejo Consultivo Mixto		

Elaboración propia en base a las recomendaciones del FCES, 1997-2004

Capítulo 4

EL FCES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SECCIÓN NACIONAL ARGENTINA

En este capítulo se analiza la Sección Nacional Argentina del FCES, sus principales características estructurales, con énfasis en el análisis de la percepción de sus integrantes respecto de algunos temas: los criterios de representatividad en las Secciones Nacionales, el rol del FCES y la dimensión social en el MERCOSUR.

4.1. Composición, estructura y funcionamiento

La Sección Nacional Argentina (SNA) reúne un conjunto de organizaciones que representan distintos sectores de interés socioeconómico de la vida nacional.

En cuanto a su estructura funcional, la SNA cuenta con un Plenario del que forman parte todas las organizaciones miembro. Es el órgano superior, siendo su competencia la toma de decisiones que sean necesarias para el cumplimiento de la misión institucional. Entre sus atribuciones cabe mencionar las de: opinar sobre los asuntos y las propuestas que les sean sometidas por la Mesa Directiva, por la Sección Nacional del GMC y por las Entidades Parte; formular directivas, establecer prioridades y fijar la agenda de trabajo; orientar la posición de la Sección Argentina para el seguimiento y aprobación de propuestas y Recomendaciones en el seno del FCES del MERCOSUR.

La Mesa Directiva es el órgano ejecutivo y reserva para sí la representación de la SNA ante el Plenario Regional del FCES. También constituye el punto de contacto institucional con la sección argentina del GMC. Entre sus otras atribuciones, se encuentran la de convocar al Plenario y establecer el orden del día de sus reuniones.

La Mesa está constituida por lo que el estatuto denomina Entidades Parte fundadoras que son sólo cinco: Cámara Argentina de Comercio, Confederación General de Trabajo (CGT), Sociedad Rural Argentina (SRA), Unión Industrial

Argentina (UIA) y Acción del Consumidor –ADELCO-¹⁵². Sin embargo, en la práctica también la integra la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), incorporada posteriormente tras un acuerdo con la CGT. Su pertenencia no está formalizada, dado que para ello previamente debe modificarse el Reglamento Interno para lo cual no se han logrado aún los acuerdos internos necesarios.

Como fuera mencionado, la CGT es una organización de trabajadores, de tercer grado creada en el año 1930 y agrupa a sindicatos de primer y segundo grado que en su conjunto representan a un número aproximado de 3.500.000 de trabajadores; la UIA, es una entidad empresarial, producto de la fusión de dos organizaciones, fue creada 1887 y, actualmente representa a un número aproximado de 160 organizaciones; la SRA fue fundada en 1866, reúne aproximadamente 155 organizaciones -58 asociaciones de criadores y 95 sociedades rurales locales-; la CAC, fundada en 1924 en la ciudad de Buenos Aires, cuenta con 272 organizaciones asociadas de la actividad de comercio; ADELCO representa los intereses de los consumidores y fue creada en 1979.

Las organizaciones precedentes integran la Mesa Directiva de la Sección y son el nexo entre el cuerpo de las organizaciones nacionales y el Foro. A esta Mesa, mediante un acuerdo con la CGT, se incorporó la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que fue fundada en noviembre de 1992 sobre tres conceptos esenciales: la afiliación directa, la democracia plena y la autonomía política. Cuenta con 850.000 afiliados reunidos en más de 240 organizaciones.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo al Reglamento existen tres tipos de categorías posibles para formar parte de la Sección Nacional: entidad fundadora, miembro pleno y observador. Los fundadores pertenecen a una categoría cerrada y está integrada por las cinco organizaciones nombradas que participaron en las tareas de creación del FCES y reservaron para sí esta clasificación. Para acreditarse como miembro pleno las organizaciones deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: representar al sector de los empresarios, de los trabajadores, de los consumidores o a otros sectores no gubernamentales cuyo interés tenga vinculación con los objetivos del FCES; deben tener carácter nacional y reconocida representatividad avalada por

¹⁵² Artículo 11. Las referencias que se hacen de los artículos está basada en el Reglamento Interno de la Sección Nacional Argentina. Buenos Aires, 1997.

su naturaleza y calidad; además, debe ser persona jurídica de carácter privado, con no menos de dos años de existencia legal¹⁵³. En la práctica también rige otro requisito consistente en que la actividad en la que se encuadre la aspirante no debe encontrarse representada por una entidad que ya integre el Plenario de la Sección Nacional¹⁵⁴. Revisten el carácter de observadores, las organizaciones que no cumplan alguna de las condiciones mencionadas.

La Mesa Directiva también tiene a su cargo el análisis de las solicitudes de ingreso de las entidades aspirantes, luego de lo cual se somete a la aprobación por consenso del Plenario.

La estructura funcional cuenta también con un Coordinador y una Secretaría Técnica. Estas funciones son ejercidas por algunas de las organizaciones que integran la Mesa Directiva que las elige por consenso. El Coordinador convoca y preside la Mesa Directiva y las reuniones del Plenario. La Secretaría Técnica asiste a la Coordinación en las reuniones del Plenario y de la Mesa y en otras tareas a su cargo, como así también debe llevar el archivo oficial. Si bien de acuerdo al Reglamento Interno, la Coordinación, se rota por sorteo cada seis meses, esto se ha ido redefiniendo con la práctica¹⁵⁵. En efecto, la Coordinación y la Secretaría Técnica, se encuentran desde el año 2001 a cargo del Departamento MERCOSUR de la Unión Industrial Argentina.

El Plenario Nacional se reúne con una frecuencia bimestral, en tanto que las reuniones de la Mesa son aproximadamente una vez por mes. Las decisiones se toman por consenso.¹⁵⁶

En cuanto a la composición del Plenario, las únicas especificaciones se refieren a las entidades fundadoras, las que lo integran de pleno derecho. A tales efectos, cada una de ellas nombra un representante titular y dos alternos con excepción de la CGT que tiene dos titulares y dos alternos, con el único objetivo de cumplir la condición paritaria establecida en el Reglamento Interno del FCES del Mercosur¹⁵⁷.

¹⁵³ Art. 8

¹⁵⁴ Entrevistas realizadas a los miembros fundadores de la Sección Nacional Argentina del FCES.

¹⁵⁵ Art. 10 a 16

¹⁵⁶ Art. 18 a 25

¹⁵⁷ Art. 3

Por otra parte, la titularidad de cada representación en la Sección Argentina es de carácter institucional y dado que pertenece a las respectivas Entidades Parte son éstas las que pueden designar, sustituir y remover a sus representantes en cualquier momento. Las organizaciones tienen derecho a invitar a participar en las reuniones, a asesores o entidades regionales o sectoriales, quienes pueden emitir su opinión sobre los asuntos para los cuales se las convoque.

Cabe subrayar una particularidad de la composición de la Mesa Directiva y del Plenario. En ningún caso se fijan criterios de proporcionalidad entre sectores como tampoco presenta un límite fijo de miembros. En efecto, en esto la estructura de la SNA se diferencia del CES español, que determina igual número de representantes para sus tres grupos, trabajadores, empresarios y tercer sector. También se diferencia de otros Consejos nacionales europeos, ya que en todos los casos la integración está predeterminada y se explicitan claramente los criterios de representatividad.

Lo único que se define estatutariamente, como hemos señalado, es el núcleo de organizaciones con carácter de fundadoras que integran ambos órganos, dejando abierta la incorporación al Plenario a otras entidades. La proporcionalidad de integrantes por sector sólo se fija para la representación de la SNA ante el FCES: cuatro miembros por el sector de trabajadores, cuatro por los empresarios y uno por las actividades diversas, que en este caso lo cubre una asociación de consumidores. Ésta es la única entidad que actualmente representa a ese sector en el FCES¹⁵⁸. Las Secciones de Paraguay y Uruguay se negaron a reconocer la presencia del consumidor y acordaron que el grupo de actividades diversas sería representado por las cooperativas. En el caso de Brasil, los consumidores participaron en los inicios pero luego se retiraron y hoy ocupa este lugar una asociación de cooperativas (OCB).¹⁵⁹ La representación de este tercer grupo está más diversificada a nivel del Pleno e incluye agrupaciones de cooperativas, de mutuales, de profesionales, académicas, interesadas por problemas ambientales, entre otras.

¹⁵⁸ Entrevista a Ana María Luro, Presidenta de Acción del Consumidor (ADELCO). Buenos Aires, 25 de octubre de 2004

¹⁵⁹ Tanto en Uruguay como en Paraguay, existen entidades de consumidores, aunque no serían cuantitativamente muy representativas. En Brasil hay una institución muy reconocida, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), con sede de San Pablo

Por último, es importante señalar el mecanismo previsto para modificar el Reglamento Interno de esta Sección, cuyos contenidos pueden ser cambiados total o parcialmente únicamente a “propuesta por consenso por la Mesa Directiva y aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Plenario”¹⁶⁰, lo que implica atribuir una amplia facultad a los miembros fundadores.

4.2. Orígenes y desarrollo

La Sección Nacional Argentina, como se ha señalado, nace en 1995 a partir del proyecto de creación del FCES.

En este apartado el análisis se centra en algunos aspectos que hacen a la vida interna de esta Sección. Dado que la principal preocupación de las organizaciones desde el origen del Foro ha sido la institucionalización de la participación de la sociedad civil, nuestro interés se focaliza en algunas preguntas que hacen a la representación de intereses en este tipo de instancias. En efecto, se analizan las modalidades y criterios utilizados para definir la representación dentro de esta Sección, a lo largo de todo su desarrollo, desde su nacimiento hasta la actualidad. Esta cuestión, como se desarrolla a lo largo del capítulo, reviste particular interés ya que pone en juego la relación de las Entidades Parte entre sí y de éstas con el Gobierno.

En virtud de ello, el punto de partida es la forma y criterios a partir de los cuales se constituyó la Sección Argentina. En este sentido, es posible distinguir dos etapas. La primera etapa comprende, desde los orígenes hasta el año 2002 y la segunda desde ese año hasta el presente. Cada período presenta, además, algunas inflexiones que se puntualizan en este apartado. La circunstancia que permite identificar ambas etapas se encuentra íntimamente vinculada con los cambios de gobierno que tuvieron lugar en la Argentina a partir de 2002.

La primera etapa, que se corresponde en gran parte con el gobierno del presidente Carlos Menem, se inicia con la convocatoria para crear lo que luego sería la Sección Nacional Argentina del FCES. En ese momento se circunscribió a las organizaciones más tradicionales o consolidadas en la representación sectorial. Cada

¹⁶⁰ Art. 28.

una de ellas por separado tenían sus canales de diálogo de diverso grado de formalidad y de acuerdo a sus intereses específicos con ciertos estamentos oficiales. Por ejemplo, los empresarios suelen tener más contacto con el Ministerio de Economía y los sindicatos con el Ministerio de Trabajo. La instancia del FCES formaliza un nuevo canal de relación entre sociedad civil y Estado, ya que en este caso es la Cancillería el ámbito de diálogo natural.

A lo largo de estos años se han ido incorporando nuevas organizaciones, la mayoría de las cuales participan como observadoras. De las aproximadamente 31 organizaciones que asistieron a reuniones del Plenario, cerca de 23 lo han hecho en ese carácter, tomando en consideración ambos períodos. A las reuniones ordinarias asisten regularmente un número no mayor de 12 o 15 instituciones, según lo expresaron los representantes entrevistados.

Entre algunas de las incorporaciones pueden mencionarse: la Confederación General de Profesionales de la República Argentina en 1997; la CTA que participa desde 1999 asistiendo primero en la categoría de observadora a las reuniones del Plenario Nacional. Mas tarde son admitidos como miembros plenos y actualmente integran la Mesa Directiva de hecho. Por ultimo, COOPERAR que ingresó como miembro pleno en el año 2001, por invitación de la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGRO).

Durante la segunda etapa, se destaca el ingreso de la Federación Agraria Argentina (FAA), miembro pleno, y la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa (APYME), como miembro observador, a mediados de 2004.

En la etapa que se inicia en el año 2002, luego de la asunción de Eduardo Duhalde a la presidencia de la Nación, comienza a advertirse un cambio en la actitud del oficialismo respecto del lugar asignado a las organizaciones de la sociedad civil en diversas instancias de participación, hecho que impactará en la SNA del FCES en particular. El cambio al que nos referimos, reconoce algunos antecedentes durante la administración de Fernando De la Rúa y resultará más significativo a partir de 2003, luego de asumir el gobierno el presidente Néstor Kirchner.

Desde entonces el principal interlocutor oficial de la SNA, el Ministerio de Relaciones Exteriores, comienza a tener una mayor apertura hacia la sociedad civil.

En ese marco se crea en 2002, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), ante el cual el gobierno se propone informar y recibir opiniones sobre la marcha de su política exterior, pero fundamentalmente en relación a las negociaciones por el ALCA¹⁶¹.

Esta tendencia se profundiza en 2003, con la redefinición del CCSC, y comienza a instalarse un criterio de participación más abierto que impactará en la SNA, dado que esta, como se verá, es percibida por el gobierno como el punto de llegada de las organizaciones de ese Consejo. La primera consecuencia consistió en la apertura de la Sección a nuevas entidades, varias de ellas ya contaban con una fuerte tradición en el sector de actividad que iban a representar. Pero además, dicho sector ya se encontraba representado en cierto modo por algunas de las entidades fundadoras del FCES. La segunda consecuencia que se halla vinculada con la anterior, consiste en que comienzan a ponerse en cuestión los criterios en los que se basó ese organismo para definir y legitimar su composición en 1996. De estas dos situaciones se deriva una tercera observación, que consiste en un alineamiento de aquellas organizaciones que habían ingresado en la segunda mitad del primer período con las recientemente incorporadas. En efecto, entre la Central de Trabajadores Argentinos y COOPERAR, que ingresaron antes de 2001, y la Federación Agraria Argentina y APyME, que entran en 2004, se advierte un punto de vista convergente sobre temas que a partir del 2003 comienzan a ponerse en discusión. Efectivamente, los identifica un común cuestionamiento respecto de la figura de “entidad fundadora” y todo lo que esta implica. Este grupo manifiesta no sentirse representado por las entidades que revisten ese carácter y por ello cuestionan el criterio de representatividad utilizado para determinar la inserción de las entidades en la SNA. Asimismo, todas ellas comparten una mirada crítica respecto del modelo del MERCOSUR de los años noventa. Por otra parte, ponen en duda el criterio a partir del cual se resolvió la forma en que sería ocupado el lugar de las “actividades diversas”, que le corresponde a la Sección Nacional en el FCES, hoy ocupado por una asociación de consumidores. En suma, este grupo parece estar identificado con

¹⁶¹ Entrevista al Embajador Hugo Varsky para la Integración y la Participación Social. Buenos Aires, 14 de octubre de 2004.

intereses y visiones que hasta el momento no estaban claramente representados. Sobre ello se avanza más adelante.

En cuanto al gobierno nacional se advierte que este cambio de actitud es parte de una concepción y una estrategia política que alcanza a todo el proceso de integración regional del MERCOSUR y en ese marco cobra sentido su nueva perspectiva de la organización de la SNA del FCES.

Por su parte, las organizaciones fundadoras, entre ellas la UIA, la CGT, la SRA ADELCO advierten aunque con valoraciones divergentes este cambio de actitud del oficialismo que promueve activamente la movilización de amplios sectores de la sociedad civil invitándola a participar en los espacios que crea.

Las entidades incorporadas posteriormente, como la CTA o COOPERAR, o FAA y APyME ven muy favorablemente esta apertura en la medida que lleva a abrir el juego de la representación de la sociedad civil e instala un interrogante allí donde desde la creación de la Sección Nacional del Foro había una certeza o al menos una cuestión cerrada. Entre estas últimas, había sido prácticamente desconocida la existencia del FCES hasta el momento de ser invitadas por el gobierno a ocupar ese espacio.

El grupo de las recién llegadas y otras con mayor antigüedad, como la CTA, habían sido muy críticas con la visión del MERCOSUR del presidente Carlos Menem y las prácticas instrumentadas en su gestión. Además, señalan que durante esos años no había una verdadera voluntad de integrar a la sociedad civil en la discusión de la política exterior. Por el contrario, desde el punto de vista de esa central de trabajadores, el actual gobierno es receptivo de sus propuestas y comparte su visión de la regionalización, lo que explica su voluntad de escuchar y dar participación a aquellos con los que comparte su perspectiva estratégica. Algunas de estas entidades que no participaron en la organización del FCES explican las razones de esta ausencia. Por ejemplo la FAA, explica que por ese entonces la entidad estaba más atenta a resolver los problemas urgentes derivados de la grave crisis que enfrentaba su sector. Ésta era el producto de la aplicación de la política económica de los años 90, por efecto de lo cual desaparecieron 103.000 pequeños y medianos productores agropecuarios, al tiempo que se consolidaba la concentración de la propiedad de la tierra.

Las entidades fundadoras subrayan otros matices para dar cuenta de la nueva actitud oficial. La SRA, por ejemplo, prefiere ver en esta etapa una maduración de los funcionarios quienes empiezan a reconocer que la efectiva aplicación de la normativa regional depende en última instancia del consenso participativo de los sectores interesados. Se subraya que éstos conocen más nítidamente sus respectivas realidades y necesidades.

Desde la perspectiva de las entidades argentinas existe acuerdo en identificar algunos hitos que cifran el paulatino reconocimiento del FCES por parte de los organismos oficiales del MERCOSUR. Entre éstos se destacan: la instrumentación de un apoyo administrativo para el FCES en torno al año 2001; la institucionalización de las reuniones con la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y con el cuerpo de Representantes Permanentes del MERCOSUR¹⁶², como así también el incremento de la frecuencia de las reuniones con el GMC a las que hoy concurren funcionarios de mayor jerarquía. En lo atinente al gobierno argentino, coinciden en señalar que la Cancillería hizo esfuerzos por mejorar el acceso a la información, aunque aún no se evidencian resultados significativos.

Desde el punto de vista oficial, como señalamos, esta nueva etapa se encuentra íntimamente vinculada con el sentido que le asigna al proceso de regionalización. Puede afirmarse que el MERCOSUR, entendido como respuesta a un mundo que se globaliza, es para el gobierno nacional un objetivo estratégico no sólo comercial sino también de desarrollo. En ese marco otorga un lugar destacado a la sociedad civil. El lugar que a ésta le reconoce guarda correspondencia con la concepción que ha primado en el proceso europeo y se diferencia de la que prevalece en el norte de América. En la Unión Europea el proceso procura preservar los equilibrios y la calidad de vida fijando canales de participación institucional y social para lograr los objetivos de la región. Por su parte, el NAFTA no incluye la participación de la sociedad civil y privilegia la dimensión comercial del proceso de regionalización.

¹⁶² Entrevista a Raúl Rocatagliata, responsable del Instituto de Negociaciones Internacionales de la Sociedad Rural Argentina. Buenos Aires, 12 de octubre de 2004

Tal es la centralidad que el gobierno da a la regionalización que llega a considerarla como “el eje a partir del cual definir las estrategias locales”¹⁶³. Política local e internacional están cada vez más asociadas. Teniendo en cuenta que la globalización financiera impactó fuertemente en la autonomía de los gobiernos debilitando su capacidad de maniobra, la regionalización es vista como una herramienta de la política de los Estados-nación que contrarresta esa debilidad en su vinculación con el mundo. La razón de ser del MERCOSUR es mucho más que un espacio para el intercambio comercial intraregional. Éste debe pensarse como un ámbito de producción articulada en cadena para abordar el comercio con terceros países. Conforme a ello, el gobierno asigna a la sociedad un rol sustantivo, partiendo de la idea de que si los actores sociales se involucran activamente, podrán colaborar en la definición de la orientación y características del proceso. De este modo, se espera fortalecer su soporte político.

Por ello, a diez años del Tratado de Ouro Preto el gobierno argentino, en sintonía con sus pares regionales, se ha embarcado en la tarea de discutir la forma en que fuera concebido el espacio regional y el rol de la sociedad civil a través de sus órganos de participación, específicamente el FCES y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

A fin de dimensionar la importancia que la nueva administración confiere a la promoción de la participación, conviene hacer una breve referencia a la actividad desempeñada por la Cancillería en esta última etapa. En efecto, en agosto de 2003 se crea la Representación Especial para la Integración Económica y la Participación Social”, área que opera en el marco de la Subsecretaría de MERCOSUR y depende directamente del Ministro de Relaciones Exteriores. Entre sus misiones se encuentra la de redefinir el rol de la sociedad civil en el proceso de regionalización. El punto de partida es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) que había sido creado en 2002 y al que solían asistir unas 25 organizaciones. Su función se circunscribía a tomar conocimiento de las actividades del sector público en su política exterior, en particular la evolución del ALCA. La nueva administración, en concordancia con la demanda de las propias organizaciones, se propuso ampliar el espectro de los temas que allí se abordaran como también la convocatoria. Ésta se hace más diversificada y

¹⁶³ Entrevista ya citada al Embajador Hugo Varsky.

heterodoxa, e incluye además de las ONGs., a las entidades sindicales, empresarias, centros universitarios. A este espacio también fueron invitadas las entidades miembro de la SNA del FCES.

Para el gobierno, ese Consejo es el ámbito más amplio del cual la Sección Nacional Argentina es una parte y en cierto modo el punto de llegada, “citoplasma y núcleo” en palabras del funcionario de Cancillería. Desde entonces, la Cancillería mantiene informadas a todas las organizaciones sobre sus actividades, organiza acciones de capacitación en temas de integración para dirigentes sociales y promueve su trabajo en temas sectoriales a fin de apoyar la generación de propuestas. Las organizaciones allí reunidas son hoy cerca de 340, desde la CGT y la UIA hasta agrupaciones de cartoneros y piqueteros.

De los testimonios recogidos, se desprende que parte de la política oficial, radica en elegir como tema convocante una idea de largo plazo y de carácter estratégico, que en términos generales no encuentra oponentes. No hay en torno a la regionalización económica banderas históricas que hubieran originado fracturas sociales. En tal sentido, podría decirse que la única condición que pone el gobierno para participar en el CCSC es que “la unión con los países vecinos en la regionalización es la única idea que no se discute”¹⁶⁴. Lo que sí está en discusión y más aún en estos tiempos, es la composición y criterios para conformar los espacios de participación, tanto los consejos de nivel nacional como los regionales.

Por el momento, la SNA del Foro no ha cambiado su estructura institucional que se mantiene como fuera concebida por los fundadores, aunque en la práctica ya se refleja el cambio del contexto político que hemos referido. Los antiguos miembros destacan su vocación de apertura expresada en la aceptación de las solicitudes de ingreso que nuevas agrupaciones han presentado en el último año e interpretan que la difusión de la existencia del Foro entre nuevas entidades es en sí mismo un gran avance. De todos modos conviene tener presente que otros testimonios ponen en claro que éste no fue el criterio dominante en los primeros tiempos y que se cuidó muy especialmente que la composición de la SNA mantuviera una dimensión acotada¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Íb.

¹⁶⁵ Entrevista ya citada a Antonio Jara.

En cuanto a la evolución de la relación entre las organizaciones, gran parte de los entrevistados coincidieron en subrayar como un logro de estos años la profundización del diálogo, el acercamiento entre los sectores y la paulatina ruptura de la lógica confrontativa que tradicionalmente ha caracterizado el vínculo entre trabajadores y empresarios a lo largo de la historia argentina contemporánea. Ello ha quedado plasmado en muchas de las recomendaciones, como la referida a la cuestión del empleo, en la cual se alcanzaron acuerdos difíciles de imaginar en las más tradicionales mesas de negociación colectiva.

También hay miradas más escépticas como la de la entidad de consumidores, cuyo balance enfatiza las dificultades del diálogo tanto al interior de la SNA como en su relación con el gobierno. Señala sus diferencias con el sector empresario, al momento de plantear las normas que deben defender los intereses de ese grupo en la región. Asimismo, destaca que a partir de este último período se ha resentido su capacidad de asistir a las reuniones del Plenario Regional del FCES debido a la pérdida de apoyo oficial para financiar sus gastos de participación.

4.3. Acerca de la representación de la sociedad civil

En este apartado se hace referencia a las características de los individuos que representan al sector ante la SNA, la jerarquía o función que tienen en la organización de origen y los criterios explícitos e implícitos que legitiman su función de interlocutores ante las diversas entidades y frente el Estado.

Hemos tratado de responder a algunas de las siguientes preguntas: ¿Cuál es el lugar, la jerarquía, que tiene el representante en su organización de origen?, que en cierto modo es un indicador del valor que ésta da a su inserción en el Foro. ¿Cómo explica cada organización su derecho a representar al sector?, lo que pone de manifiesto algunos aspectos ideológicos que nos interesa poner a la luz. Otra cuestión se refiere a la forma en que cada organización justifica su condición de vocero del sector y garantiza que en tanto tal, sus expresiones se traducirán en acciones concretas de los individuos representados. Esto condiciona la fuerza en las

negociaciones internas del Foro. Por último, nos preguntaremos qué diferencia encuentran estos individuos entre participar a través del juego democrático propuesto por los partidos políticos, o hacerlo mediante la participación en este tipo de organizaciones de interés sectorial.

En primer lugar, cabe señalar que se advierten diferencias significativas entre las personas que integran la SNA en cuanto a la jerarquía o función que ocupan en la estructura de la organización a la que representan.

La Sociedad Rural Argentina está representada por un titular y un alterno, siendo el primero uno de los cincuenta directores de la entidad, el segundo es un funcionario de la organización dentro de la cual tiene a su cargo el Instituto de Negociaciones Internacionales. En la práctica es éste quién realiza el seguimiento del Foro y concurre a sus reuniones regionales y nacionales. Por lo tanto, no participa en forma directa la jerarquía o las autoridades más altas de la institución. En el caso de la Federación Agraria Argentina la representación fue delegada en una única persona que es asesor de su presidencia y no ocupa cargos jerárquicos o funcionales en la organización. Representa a la Unión Industrial Argentina¹⁶⁶ como miembro titular el presidente del Departamento MERCOSUR, quien actualmente es el Coordinador Nacional de la SNA y su alterno es el jefe del mismo área, que a su vez lleva la Secretaría Técnica¹⁶⁷. En este caso tampoco están presentes las autoridades de la institución. En el caso de APYME el titular de la representación es el encargado de las relaciones institucionales de la organización, aunque no integra la estructura formal de la entidad. La Central de Trabajadores Argentinos está representada por dos miembros titulares, su Secretario General, Víctor De Genaro y el Secretario de Relaciones Internacionales, Pedro Wasiejko. El rol de miembro alterno recae en la persona del encargado de la problemática MERCOSUR en el marco de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la entidad. Los titulares de la Confederación General del Trabajo son: el Coordinador del Departamento de Integración, Antonio Jara y un experto, Horacio Moavro quien no tiene cargo en la CGT, sino que se desempeña como Director del Departamento MERCOSUR de un sindicato miembro de esa Confederación. Por COOPERAR el titular es su presidente, Juan Carlos Fissore, y

¹⁶⁶ Esta función recae actualmente en Jorge Zorreguieta, quien ha participado en la SNA desde su constitución.

¹⁶⁷ Esta función es desempeñada desde el año 2001 por Roberto Pons.

como alterno concurre el Secretario de la confederación, Carlos Mansilla. Representa a ADELCO en carácter de titular su presidenta, Ana María Luro.

Gran parte de las organizaciones que concurren asiduamente al Foro participan también de una red que excede las fronteras nacionales. Por ejemplo, la FAA integra a nivel regional, desde hace aproximadamente ocho años, la Comisión de Productores Familiares del MERCOSUR, (COPROFAM) con la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que ingresan como miembros plenos y Bolivia, Perú y Chile que lo hacen como observadores. Su creación tuvo como motor principal el propósito de responder al diseño del MERCOSUR de los años noventa, visto como un instrumento hostil para la agricultura familiar¹⁶⁸. Por su parte, la SRA integra a nivel regional el Foro MERCOSUR de la Carne (FARM) que reúne a la producción, industria y comercialización del sector. La entidad es un referente para los ministros de agricultura y una instancia desde la cual opinar sobre los temas específicos y técnicos del sector. COOPERAR es miembro de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que excede el marco regional. ADELCO es miembro del Consejo Mundial del Consumidor, que está integrado por 16 organizaciones internacionales. También forma parte de la Asociación de Consumidores de MERCOSUR (ACOM).

Otra cuestión a indagar es el proceso por el cual se decide quién representa a la sociedad civil. El tema de la *representatividad* se revela como un asunto sumamente complejo a la hora de responder a la pregunta acerca de cómo se determina o define el derecho de una organización a pertenecer o a ingresar a la SNA. Si bien el Reglamento Interno fija algunos criterios a los que ya hemos hecho referencia, en la práctica no es posible aplicar la normativa sin que ello acarree objeciones y genere un debate que por ahora permanece abierto.

Por eso, es importante tomar en cuenta el modo en que cada organización concibe la representación que esgrime respecto de un sector o actividad determinados. Cabe subrayar algunas cuestiones. La primera se refiere al criterio con que cada organización caracteriza y evalúa su grado de representatividad dentro del

¹⁶⁸ Entrevista a Pedro Peretti, consultor externo de la presidencia de la Federación Agraria Argentina. Buenos Aires, 13 de octubre de 2004.

sector en que se inscribe. Se advierte que este criterio no es homogéneo y que además no es compartido por todas las entidades del sector. Por eso, el análisis se centra en las distintas percepciones y opiniones que cada entidad tiene de sí misma y de las otras. Si bien tales subjetividades podrían contrastarse con datos cuantitativos para medir objetivamente el grado de inserción de cada entidad en las bases, ello escapa al objeto de esta investigación.

Si se toma en consideración el sector agrícola, son cuatro las entidades de rango nacional que lo representan en la Argentina: la SRA, la FAA (pequeños productores), CONINAGRO (que reúne a las cooperativas del sector) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). CONINAGRO, que es miembro pleno, no parece tener una asidua participación y la CRA no ha solicitado su ingreso al Foro.

Si se comparan las percepciones de dos de ellas, la SRA y la FAA, se advierten diferencias y contradicciones sobre la valoración de su grado de representatividad dentro de la actividad. La SRA, reúne organizaciones de primer grado y territoriales del interior del país que, desde su punto de vista, expresan el segmento sustantivo de los productores rurales. Una parte significativa del argumento en el que se basa su legitimidad es la larga tradición en el sector y en otros aspectos cualitativos como el haber sido la cuna de importantes funcionarios de varios gobiernos, entre los que cuentan Ministros de Economía. Su derecho a ser miembro fundador de la Mesa Directiva es expresado por la SRA en función de considerarse “la más representativa, la más antigua, la que históricamente ha tenido más peso y la que tiene mayor proyección internacional”¹⁶⁹. Para respaldar sus juicios la organización no exhibe cifras o estudios, afirma no contar con datos cuantitativos oficiales. Sólo dispone de referencias generales que no parecen estar actualizadas y que publica en su página web. En todo caso, lo que puede afirmarse es que si existe un criterio para definir el mayor grado de representatividad, éste no parece estar sustentado en datos objetivamente comprobables.

Por su parte, la FAA explica que desde su creación en 1912, reúne a los pequeños y medianos productores que en su gran mayoría cuentan con explotaciones familiares. Para ponderar su grado de representatividad explica que sus miembros directos son aproximadamente 6.000 productores, a los que se suma una red de

cooperativas afiliadas que agrupa a unos 100.000 asociados. Por lo tanto, el fundamento de su representatividad es cuantitativo. Para la FAA la composición actual de la delegación de la SNA ante el Foro regional, que hasta hace pocos meses sólo incluía a la SRA, no refleja la realidad de la sociedad y de su sector en particular ya que ella representaría sólo a los grandes productores. Por lo tanto, desde su punto de vista, la representatividad de esa Sección es un tema pendiente para el debate. En el mismo sentido también es un asunto a discutir el criterio en que se basa la negativa a admitir a APYME como miembro pleno de la SNA. La FAA afirma no sentirse representada por la SRA, hecho que ésta no desmiente.

La UIA, creada en 1887, declara que representa a un número aproximado de 160 organizaciones. Considera que en ella también están representadas las pequeñas y medianas empresas, en cuya estructura existe un área específica para ellas. El fundamento que legitima la mayor representatividad es, en parte, económico, ya que remite al volumen del capital o de negocios de las empresas reunidas en la entidad, y en parte refiere a la tradición que la misma tiene en el sector

APyME explica su nacimiento en 1987 ligado a la iniciativa del movimiento cooperativo y fue promovido especialmente por el Banco CREDICOOP. Sus asociados son personas físicas y no empresas, estando todos ellos en un pie de igualdad independientemente del volumen de sus negocios. Declaran contar con unas 10.000 empresas asociadas –independientemente de que efectivicen su aporte-, entre las que se encuentra una variada gama que va desde microemprendimientos -quiosqueros, almaceneros- hasta unas 500 o 600 empresas con alta rentabilidad y capacidad de exportar, pasando por una variada serie de profesionales. En función de estos datos se ve a sí misma como el referente de las PyMEs en el Foro. La entidad afirma que sus asociados no se sienten representados por la UIA, a pesar de que ésta se arroge su representación. Para APyME, en la UIA predomina la visión del grupo de empresarios más fuertes que tienen la hegemonía de la Institución. A partir de este conjunto de argumentos se ve críticamente la negativa de la SNA a admitir a APyME como miembro pleno. Esta objeción también se escucha entre otras organizaciones

¹⁶⁹ Entrevista ya citada a Raúl Rocatagliata.

parte, como la CTA, CGT, FAA o COOPERAR, para quienes tampoco resulta claro el criterio aplicado.

En el caso de la CGT y CTA también los argumentos en torno a su legitimidad son diferentes. En el caso de la CGT se alude a su larga trayectoria en la historia nacional, al mayoritario número de organizaciones sindicales adheridas y a que en la época en que se organiza el FCES la otra central no integraba aún la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). La CTA, por su parte, explica su representatividad basándose en su cantidad de afiliados directos, cerca de 850.000, en los que incluye no sólo trabajadores en actividad sino también a los trabajadores desocupados. La relación entre ambas centrales en este espacio es armónica, no se da allí la confrontación que sí las caracteriza en otros ámbitos nacionales. Ambas reconocen su mutuo derecho a representar a los trabajadores. Por otra parte, la CGT no hace referencia las críticas que otras organizaciones realizan sobre la rigidez que refleja la composición de la Sección, simbolizada en la categoría de los fundadores.

Entre las organizaciones que se encuadran en el heterogéneo conjunto de las actividades diversas, se encuentra COOPERAR –que reúne a las cooperativas no agropecuarias- que destaca también su antigüedad como institución al mencionar su creación en los años sesenta. La entidad reconoce que el cooperativismo en la Argentina está representado, además, por otras dos confederaciones, CONINAGRO y CECOVIRA (Confederación de Cooperativas de Vivienda de la República Argentina). Manifiesta representar a 10.000 cooperativas de servicios públicos, que reúnen a unos 7 millones de personas distribuidas entre los 2.000 municipios del interior del país. Su fundamento es cuantitativo. Desde el punto de vista de COOPERAR, el lugar ocupado por ADELCO en la Mesa Directiva no agota el complejo espectro de las actividades diversas. Por tal razón pone en cuestión el hecho que esa posición sea exclusiva de dicha entidad y que no se haya previsto en el Reglamento Interno algún mecanismo rotativo, que ponga en un lugar de igualdad a otras entidades ante el derecho de expresar sus opiniones en el Plenario Regional del FCES. En última instancia, se cuestiona el criterio según el cual el derecho a participar en él sea exclusivo de las organizaciones fundadoras.

Por su parte el gobierno nacional también expresa sus dudas sobre este punto, señalando que acaso la conformación actual de la SNA responda a una visión tradicional de la sociedad que ya no da cuenta de su imagen real. En correspondencia con esta mirada, se afirma que no es posible fijar límites precisos que acoten la participación de la sociedad civil, debido al deterioro que sufrieron los órganos de representación en las últimas décadas. Ello no permite conocer cuales son hoy las agrupaciones más representativas de los intereses sociales. Por eso se sostiene que en esta etapa, los consejos consultivos “antes que bordes deben tener membranas”, hasta que su dinámica propia evolucione hacia la definición de algún criterio de representatividad socialmente legitimado¹⁷⁰.

En el caso de ADELCO, la entidad se presenta como una sociedad civil cuyo rasgo destacable es que al momento de su creación, en 1980, “no había antecedentes equivalentes en Sudamérica, ni legislación referida a sus temas de interés”. Su nacimiento se describe como el producto de la firme voluntad de su fundadora por representar los derechos de los consumidores. A partir de ello se motorizó el interés de otros individuos que participaban en entidades afines, como la Liga de Madres de Familia, la Asociación de Medio Ambiente, las Misiones Rurales, la Liga de Amas de Casa y el Club de Leones, que conformaron la primera Comisión Directiva de ADELCO¹⁷¹. Desde su perspectiva, la categoría de “consumidores”, incluye a toda la población nacional sobre la que impacta el proceso de integración. Esta entidad se considera la más representativa ya que sería la voz de todos los ciudadanos y no la de algún sector en particular.. Cabe señalar, no obstante, que la entidad no sostiene sus afirmaciones en datos objetivos de afiliación. Tampoco se pronuncia en relación a aquellos amplios segmentos de la población que por sus niveles de ingreso se encuentran prácticamente fuera del mercado de consumo regional. Esta es una diferencia sustantiva si se la contrasta con el criterio de asociación de CTA que entre sus afiliados incluye a los trabajadores desocupados.

En general, se ha observado que las entidades que representan las actividades diversas, la evaluación de su grado de representatividad es en última instancia más

¹⁷⁰ Entrevista ya citada a Hugo Varsky

¹⁷¹ Según lo relata Ana María Luro, fue ella quien, en 1978, comenzó a interesarse por esta problemática tomando como referencias los desarrollos de Alemania, Bélgica y Francia. Por esa misma época se elaboraba en la Argentina la Ley de Lealtad Comercial.

cuantitativa, dado que es difícil medirla por su cantidad de afiliados. Muchas veces se carecen de datos objetivos y, cuando existen, no sirven para ponderar su peso relativo.

El problema de la representación aparece entonces en oportunidad de considerar la admisión y la categoría en que lo hace cada organización. Se han registrado casos en que no se ha aceptado la solicitud de ingreso a una entidad bajo el argumento de que la actividad ya se encontraba representada por una organización miembro de la SNA. Éste fue el caso, por ejemplo, de una asociación de abogados del interior del país cuyo ingreso fue vetado por la Confederación General de Profesionales, bajo el argumento de que la entidad debía expresarse por su intermedio ante el Foro, dado que es la organización de alcance nacional. También, el caso de la Cámara de Importadores, a cuya incorporación opuso su negativa la Cámara Argentina de Comercio por considerar que ella ya era la representante de esa actividad.

Al no reconocer que la otra entidad representa a quien dice representar se la deslegitima en este punto. Para dirimir este dilema sería necesario contar con datos objetivos y confiables que deberían estar normalizados y en consecuencia definir consensuadamente el criterio a seguir.

En otro orden de cosas, nos preguntamos: ¿Qué diferencia reconocen los individuos entre participar a través de organizaciones de interés sectorial y hacerlo a través de partidos políticos, en tanto ciudadanos independientemente de su condición social? De la respuesta a este interrogante pueden determinarse las motivaciones que llevan a participar en este tipo de consejos

De las entrevistas realizadas a las organizaciones parte de la SNA, surgen respuestas tentativas a ese interrogante. En opinión de los sectores empresarios, se considera que, en comparación con los órganos gubernamentales, las representaciones sectoriales pueden expresar en forma más directa las necesidades de la sociedad civil y de este modo incidir en las decisiones del poder Ejecutivo impulsando medidas concretas. Además, se afirma que son la opinión basada en un conocimiento más inmediato de una realidad que conocen por experiencia. Este argumento no invalida el rol de otros órganos políticos, como por ejemplo la Comisión

Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, a la cual se identifica con la función de tratar los aspectos normativos de la integración. Por otra parte, existe la idea de que la participación a través de los partidos políticos y su representatividad adolece de fallas, ya que a menudo puede no reflejar los intereses sectoriales.

También las organizaciones de trabajadores expresan ciertas críticas a los partidos políticos. Señalan que la sociedad civil organizada viene a cubrir el déficit que en ese sentido tuvo el tema MERCOSUR hasta el presente. Para algunos observadores los partidos no han asumido la importancia del proceso de integración, y advierten que “el tema no figura en sus plataformas”. Otros señalan que en el Congreso Nacional aún está pendiente una discusión sustantiva sobre el modelo de regionalización deseable. En definitiva, se sostiene, “los partidos están más preocupados por la cuestión electoral”. El argumento que legitima la participación de la sociedad civil organizada a través de canales como los consejos consultivos (CES) se cierra con la afirmación según la cual “mientras los partidos políticos representan a ciudadanos independientemente del sector en el que estén socialmente insertos, esta modalidad de participación expresa aquello que los afecta en sus intereses económicos y sociales”¹⁷². Otros simplemente sostienen que no alcanza con ir a votar periódicamente y que todo tipo de espacio de participación es bueno, aunque reconocen que su impacto dependerá de la actitud de las propias organizaciones y su grado de maduración interna para desempeñar ese rol.

El grupo de organizaciones recientemente incorporadas al Foro sostienen que la representación de la sociedad civil debe ser lo más abierta posible y no tener parámetros muy estrictos. Desde su punto de vista, ésta no debe circunscribirse a los trabajadores y empresarios dado que ellos no agotan la representación de la estructura social, mas aún si se tiene en cuenta el elevado nivel de exclusión y la informalidad de las relaciones laborales. En consecuencia, sostienen que debe asumirse el cambio profundo sufrido por las tradicionales formas de organización y que hoy no es legítimo excluir a nadie de un cuerpo representativo al no existir un criterio válido y consensuado para hacerlo.

¹⁷² Entrevista a Horacio Moavro, Confederación General del Trabajo (CGT). Buenos Aires, 21 de octubre de 2004

4.4. Rol del FCES desde la perspectiva de las organizaciones de la Sección Argentina

En este apartado se abordan los aspectos relativos al rol del FCES, desde la perspectiva de las entidades de la Sección Nacional Argentina, en la teoría y en la práctica, a partir de lo expresado por las organizaciones con mayor presencia en esa Sección.

Entre los principales puntos de vista de los entrevistados se destaca que el rol del Foro debe ser la búsqueda de consenso para alcanzar puntos de acuerdos mínimos entre los distintos sectores de interés. Sin embargo para otros, el Foro más que esto debe ser un espacio que sirva a los grupos para instalar sus temas prioritarios o fortalecer las posiciones que defienden en otros ámbitos. También hay quienes refuerzan su función de ámbito de encuentro o interacción para que el mismo esté al servicio de generar y reforzar vínculos entre grupos con intereses específicos y con otro tipo de instituciones como los especializados en la generación de ideas, como las universidades. Otros entienden que debe estar al servicio de romper la lógica confrontativa entre sectores que históricamente no han cultivado el dialogo, ya que sus encuentros se han hecho para defender intereses adversativos. También se destaca su función educativa para muchas organizaciones que recién se asoman a la realidad regional o que no cuentan con una larga tradición institucional. No se descarta la función de generar diagnósticos a partir de la realización de estudios de interés para la región en temas particularmente estratégicos o sensibles a la comunidad.

Entre aquellos que ven al FCES como un ámbito de logro de consensos entre todos los sectores, se encuentran especialmente la mayoría de las entidades que participan en la SNA desde sus orígenes, con la excepción de ADELCO. Alcanzar acuerdos que tengan un mínimo común denominador vale tanto para los grandes lineamientos como para problemáticas más específicas. En oposición a esta mirada, ADELCO subraya la dificultad para lograr acuerdos ya que “cada uno discute desde su propio sector y no busca una armonización”.¹⁷³ Para la entidad éste ha sido un rasgo permanente que se ve especialmente en las reuniones cuatripartitas. Por su parte, los

¹⁷³ Entrevista ya citada a Ana María Luro,

otros grupos coinciden en señalar que la entidad de los consumidores suele ubicarse en el punto de vista de “las personas” y si bien no habría nada objetable en ello, esta mirada limita un poco su perspectiva global del MECOSUR, que resulta más sesgada y deriva en posiciones que difícilmente sean compatibles con la de otros sectores.

Quienes abogan por la función del consenso, subrayan que hay muchos temas que no es adecuado que se aborden en ese marco, sobre los que no es posible llegar a acuerdos mínimos, ya que ponen en juego posiciones sectoriales contradictorias, entre empleadores y trabajadores o productores y consumidores o competencias dentro de la misma región, como Argentina y Brasil. Para su tratamiento los empresarios cuentan con otras instancias de representación como las cámaras sectoriales. Aun con estas limitaciones, se afirma que las recomendaciones del FCES, son la expresión de acuerdos mínimos consensuados por todos sus miembros. En tanto tales son vistos como un importante referente que señalan al funcionario que sepa leerlo, el límite del consenso entre sociedad y Estado, más allá del cual toda norma o política encontrará muchas dificultades para ser aplicada. En tal sentido, son un instrumento de presión sobre los funcionarios gubernamentales.¹⁷⁴ Quienes defienden esta posición subrayan el hecho de que, hasta el año 2004, sólo el 40% de las normas emanadas del CMC, GMC y CCM han sido internalizadas. Más allá de la complejidad burocrática implícita en este proceso, ven en este dato un modo indirecto de resistencia a aceptar una legislación en cuyo diseño la sociedad civil de cada país no ha participado. Producto de la misma tensión, aunque en sentido contrario, se encuentra el hecho de que hasta el momento los gobiernos hayan prestado escasa o nula atención a las recomendaciones del Foro.

Algunas entidades la perciben como instrumento estratégico para respaldar posiciones que también se defienden en otros marcos específicos de negociación. Desde este punto de vista, mediante la participación en el Foro, una organización no buscaría la resolución puntual e inmediata de un problema de su sector sino fortalecer su posición.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Entrevista a Roberto Pons, Secretario Técnico de la Sección Argentina del FCES, representante de la Unión Industrial Argentina (UIA). Buenos Aires, 25 de octubre de 2004. Coinciden con esta opinión, Horacio Moavro y Carlos Mansilla, Secretario de COOPERAR, Buenos Aires 13 de octubre de 2004

¹⁷⁵ Entrevista ya citada a Carlos Mansilla

Sin embargo, no todos piensan que el FCES sea el ámbito adecuado para buscar consensos. Entre ellos se encuentran las entidades que recién ahora se integran, como FAA y APyME, que no imaginan aún esa posibilidad atendiendo a las posiciones contrapuestas de las organizaciones allí reunidas. Prefieren verlo como un punto de referencia para instalar sus temas de interés en la región o como un espacio para el mutuo conocimiento y motor de proyectos políticos que se realizarán en otras estructuras. En ningún caso se percibe que tenga una función de “lobby institucionalizado”, como afirman algunos estudiosos de los consejos europeos, porque el Foro reúne varios sectores y por tanto, esa tarea es propia de las cámaras de actividad sectorial.¹⁷⁶

De todos modos, sobre lo que no hay dudas es sobre que el FCES es útil como un espacio de discusión sobre la política económica exterior argentina y en particular sobre los problemas de la integración. La búsqueda de consensos, es valorada también en lo que se refiere a la dinámica interna del Foro en tanto pone en juego todos los instrumentos del diálogo

Desde la perspectiva del Estado, también se percibe que el rol de estos espacios es el de promover el debate y el encuentro, por lo tanto se privilegia la función de diálogo. Se entiende que no es el logro de consensos entre grupos o entre éstos y el gobierno. Hoy, el FCES representa un movimiento de apertura de la Cancillería argentina hacia la sociedad civil y los centros de generación de conocimiento que toma sus propuestas como insumos, y no se ve que por ello signifique una participación directa en la política exterior.

En suma, el rol del Foro es un punto de interés para el sector público en la medida en que el MERCOSUR ocupa un lugar estratégico para su política interna y externa. En este sentido, la actual visión oficial se encuentra en armonía con la de varios grupos privados que sostienen que las recomendaciones del FCES podrían ser tomadas como una herramienta estratégica en las negociaciones oficiales, en tanto ofrecen argumentos y elementos de presión a los funcionarios del GMC, que dan soporte a sus posiciones. Una práctica así concebida podría contrarrestar lo que se identifica como una “cultura del cuerpo de funcionarios” que es reticente a ejercer una

¹⁷⁶ Entrevista a Francisco Dos Rei, Presidente de la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa. Buenos Aires, 8 de noviembre de 2004. Comparten esta opinión, Pedro Peretti y Roberto Pons

defensa más o menos explícita de intereses económicos, ante el temor de ser acusado de defender algún interés sectorial en particular. Desde este punto de vista la misión del FCES sería la de ejercer un control institucional de los organismos oficiales.

Adicionalmente, pertenecer a la SNA puede representar para aquellas organizaciones con escasa o nula inserción internacional una oportunidad para ampliar la perspectiva de su actividad. Muchos reconocen que, aún con todas las limitaciones, el asiento que ocupan en el Foro ha representado la apertura hacia el horizonte regional que hasta el momento había estado vedado para muchas entidades. Por ejemplo, para COOPERAR, el Foro tiene un rol educativo que podrá verse incrementado en la medida que las cooperativas comiencen a ver a la región como un ámbito para su actividad económica específica.

Por último, tampoco se descarta que el Foro pueda cumplir el rol de otros consejos consultivos que realizan estudios y diagnósticos que tendrían el valor agregado de contar con el aval de los diversos sectores de interés.

En cuanto al significado y valor que las distintas entidades dan a su participación en la SNA y en el FCES en general, existen distintas percepciones. Es una opinión bastante difundida entre las principales entidades miembro, que la participación en la SNA no tiene la misma importancia para las organizaciones empresariales que para las de trabajadores. En efecto, tanto los sectores de la producción como los del comercio cuentan con otros canales ya institucionalizados en el ámbito del MERCOSUR. Si bien no son oficiales, integran un mecanismo de consulta más o menos sistemática del gobierno hacia ciertos grupos de poder. Por el contrario, para el sector sindical el FCES es un espacio preferencial para hacer conocer su punto de vista sobre temas más estratégicos, que se despegan del marco coyuntural característico de las otras vías con las que cuentan. Aunque saben que por el momento su impacto es muy limitado, lo ven como una forma más de contrarrestar el mayor peso que tiene entre los funcionarios la voz de los sectores económicos más fuertes. El Foro “es un plus para la viabilización de los intereses del sector laboral en el MERCOSUR”.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Entrevista ya citada a Horacio Moavro

También los grupos empresarios valoran que el FCES genere la posibilidad de encontrarse con los trabajadores a nivel regional para discutir problemáticas de mayor perspectiva que las abordadas en los otros espacios que comparten como los subgrupos del GMC donde los asuntos tratados son más técnicos y específicos.

Todas las organizaciones reconocen que su interés en integrar el FCES pasa tanto por la importancia que su sector da al proceso de integración, cuanto por la decisión de ocupar un espacio en un organismo oficial. La diferencia consiste en el momento en que cada entidad llegó a esa decisión, dado que como hemos señalado una parte sustantiva de los actuales miembros se ha incorporado recién en el último año. Un ejemplo de ello es la FAA, cuya incorporación al FCES está asociada, por un lado, a su identificación con el nuevo rumbo de la política exterior a partir de 2003 y, por otro lado, con un cambio de actitud de la propia institución que se abre al horizonte internacional y la lleva incluso a crear una secretaría específica para esos temas. Su posición se centra no sólo en la defensa del MERCOSUR sino en la construcción de una estrategia de regionalización alternativa a la dominante en la última década. La entidad valora al FCES en tanto espacio estratégico para tener una voz en las negociaciones internacionales que impactan sobre el sector.

Más allá de las distintas perspectivas en cuanto al rol del Foro, las organizaciones que han experimentado su evolución desde sus orígenes hasta el presente, no dudan en definirlo como un espacio de negociación. En él se discuten posiciones y puntos de vista cuyo resultado final es una declaración conjunta que adopta la forma de recomendación. Podríamos afirmar que este es un hecho objetivo. En función de ello resulta pertinente la observación recogida a partir de las entrevistas, en especial por parte de la UIA y la CGT, referida a la necesidad de identificar en todo proceso de negociación cuál es la capacidad de una organización para asumir compromisos en nombre del universo de intereses que dice representar.

Ya hemos observado que el criterio para definir la representación, no es igual para todas las organizaciones, como tampoco es reconocida por todas la representatividad que cada una dice tener respecto de su sector. A esto debe agregarse otra cuestión. Para ponderar el peso de cada agrupación de la sociedad civil hay que tener en cuenta, además, su capacidad para asumir los compromisos en los acuerdos lo que equivale a pensar en la magnitud de lo que cada una pone en

juego al tomar una decisión. Esto se relaciona con su estructura y mecanismos internos para la toma de decisiones. Por ejemplo, el sector sindical tiene un sistema piramidal que culmina en una cúpula. Se supone que esa cúpula debería contar con un mecanismo de consulta a las bases. Éstas tienen elecciones, padrones de afiliados y diversas formas para expresar su voluntad política. Quienes las representan están habilitados, de esta manera, para tomar decisiones en función de las necesidades del sector, que se articulan con mecanismos que garantizan que éste se comporte de acuerdo a los compromisos asumidos por sus dirigentes. El sector empresarial, en cambio, reconoce otras formas de organización y otro tipo de representación. Según lo manifiestan las entidades empresariales, éstas tienen poco poder de decisión en medidas puntuales. Si el sector empresario es más oligopólico habrá más posibilidades de encuadramiento de las bases, si el sector está más atomizado, esto resultará más difícil. En el caso de las entidades de consumidores, además de que resulta más complejo comprobar su grado de representatividad, es prácticamente imposible asegurar que sus bases se comportarán de acuerdo a los compromisos asumidos y así la posibilidad de medir su capital en una negociación se diluye.

Por último, hay un aspecto que se encuentra asociado con el grado de madurez de cada organización. Muchas de las que últimamente se han incorporado al Foro no han alcanzado aún un mínimo nivel de consolidación institucional y todavía es muy incipiente su conocimiento de la problemática central, esto es, la integración en el MERCOSUR. Estas agrupaciones se caracterizan por tener una actitud crítica, pero no han alcanzado a consolidar propuestas positivas que aporten soluciones a los problemas que señalan.

4.5. La dimensión social de la integración. Puntos de vista de la SNA

Como se ha señalado, la intención que guiaba en última instancia a quienes promovieron la creación del FCES, era fundamentalmente, instalar la problemática de la dimensión social inherente al proceso de integración regional. Hemos referido que en esta expresión se combinan dos ideas, la primera alude al impacto que el proceso económico tiene sobre la calidad de vida de la población y en especial sobre el mercado de trabajo, la segunda se refiere a la participación de la sociedad civil en la

toma de decisiones mediante la instrumentación de mecanismos de consulta. Por esta razón hemos prestado particular atención a la percepción que los representantes de las organizaciones consultadas tenían sobre estos dos temas. Nos interesó conocer el punto de vista de las principales organizaciones que hoy conforman la SNA.

Desde la perspectiva de los grupos empresariales, pensar en la dimensión social se asocia a la promoción de la inversión y a la generación de empleo en la región. En el mismo sentido, sostienen que es necesario tener en cuenta el impacto social que el proceso de integración tiene en las economías regionales, y por lo tanto prever y diseñar medidas que compensen las asimetrías. Siguiendo esta línea argumental, la posibilidad de generar empleo lleva a plantear un nuevo modelo de MERCOSUR que no sea solamente una plataforma de exportación, cuya preocupación se centre en cuestiones arancelarias y regulaciones de mercado. Proponer instalar la dimensión social es también buscar vías para resolver el problema social interno que arrastra cada una de las sociedades de la región. En este sentido, quienes llaman a pensar en un MERCOSUR productivo imaginan una estrategia que mire al mercado interno regional y, por lo tanto, incorpore al consumo a las amplias franjas de población excluida. Los nuevos 100 millones de consumidores serían la base desde donde articular una política exportadora. Este movimiento implica poner en un segundo plano al comercio exterior. Para el sector empresarial, especialmente preocupado por los problemas que hacen a la productividad y a la inserción en el mercado externo, un obstáculo fundamental radica en la falta de planes económicos de mediano y largo plazo.

Entre quienes insisten en esta visión fuertemente crítica del modelo de los años noventa, como la Central de Trabajadores, los representantes de la agricultura familiar, de las cooperativas o de la pequeña y mediana empresa, su discurso subraya la contradicción sustancial que existe entre un proceso de integración que ha abierto indiscriminadamente sus fronteras al mundo y la idea de un "mercado común". Destacan, además, que hasta el presente los sectores desarrollados fueron los primarios y los extractivos, en tanto que desde los Estados se favoreció la concentración de poder económico y se desmontaron las herramientas de política. Cambiar el modelo implica recuperar la dimensión política como instrumento de

“control legítimo de los sectores económicos”¹⁷⁸ que, por ejemplo, acote el margen de discrecionalidad con que se han movido las transnacionales, regule su inserción y el flujo de capitales. Todo ello es visto como medio al servicio del desarrollo, que es en última instancia la llave para dar cuenta de la dimensión social de los procesos económicos.

También evalúan que hoy están dadas las condiciones para discutir un modelo para el MERCOSUR y apostar al armado de cadenas productivas, para lo cual identifican que un problema central es el modo en que se articulan los actores. Los empresarios no deberían limitarse a pedir medidas de excepción al gobierno para proteger sus intereses más inmediatos. Por el contrario, “privilegiando la complementariedad sobre la disputa, enfrentar desde allí a los organismos multilaterales y buscar juntos el acceso a nuevos mercados”¹⁷⁹.

El mismo razonamiento sostiene que para todo eso es necesario tener voluntad política y una estrategia de acumulación de fuerzas. Este es el punto en el que se articulan las dos acepciones de la “dimensión social”. Esto es, hacia donde se quiere ir con el MERCOSUR y cuáles son los instrumentos políticos para lograrlo. Uno de éstos pasa por dar participación a la mayor cantidad posible de actores sociales que sean la base de apoyo de un proyecto económico al servicio de las mayorías: “hay que comprometer a la sociedad civil a que asuma la lógica del gobierno”¹⁸⁰. Se parte de la convicción según la cual ante ese reagrupamiento de fuerzas el capital termina acomodándose y se sostiene que, después de todo, tampoco las inversiones son garantía de aumentar el nivel de empleo.

La propuesta de dotar al Estado de herramientas de política incluye que ello se refleje en un cambio del modelo institucional del MERCOSUR. En este sentido se afirma, por ejemplo, que debería crearse una comisión permanente sobre el tema del empleo que tenga la misma jerarquía que el Grupo Mercado Común, integrado por los ministros de Trabajo, Economía, Industria e Infraestructura, además de incluir a los sectores sociales organizados. Éste debería ser un espacio de discusión de las

¹⁷⁸ Entrevista a Andrés Larisgoitia, Responsable de la temática MERCOSUR de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires, 19 de octubre de 2004

¹⁷⁹ *Íbidem*

¹⁸⁰ *Íbidem*

políticas de empleo, que preste especial atención al modo en que las distintas medidas económicas regionales impactan sobre la ocupación.

Por último, hay quienes sostienen que el MERCOSUR debería marchar por un camino propio asumiendo sus especificidades que lo distinguen del proceso de la Unión Europea. Antes de proponerse un desarrollo por logro único de objetivos anuales al estilo Maastrich, los países de la región tendrían que buscar alianzas estratégicas, por ejemplo, frente a las negociaciones con el FMI o, bien articular a nivel regional instrumentos de desarrollo que ya existen a nivel nacional, como el banco de desarrollo de Brasil (BANADE). Se trata de cuestiones más sencillas sobre las que la participación de los sectores económico – sociales puede ser clave.

Miradas más escépticas, señalan que de todos modos no hay fondos para promover el desarrollo regional, de infraestructura y la reconversión de zonas. Hasta el presente no se advierten proyectos de reconversión serios que propongan alternativas para los sectores económicos afectados que pasan a ser no competitivos. En última instancia remarcan los obstáculos que impiden la instrumentación de un modelo de MERCOSUR para el desarrollo. Asociado con ello, se sostiene que no se puede hablar aún de una identidad MERCOSUR, en la medida en que éste no instrumente medidas de compensación y no trabaje por darse una identidad propia. En este sentido, el proceso de integración se verá en serias dificultades para consolidarse. En materia de bienestar son aún los Estados-nación los que deben hacerse cargo, los que estructuran la identidad y dan sensación de pertenencia. Éste es un proceso en el que naturalmente Europa ha andado ya un largo camino.

4.6. Perspectivas sobre el FCES y el MERCOSUR

Desde la perspectiva de los actores sociales involucrados en la Sección Nacional Argentina del FCES se advierte un horizonte común que marca una expectativa de cambio institucional. “Ouro Prêto II”, que tendrá lugar el próximo diciembre de 2004, significa para muchos de ellos la posibilidad de que el FCES se vea fortalecido. Hasta el presente muchos elementos sostuvieron las dudas sobre la consideración que podía merecerle el sector oficial, en tanto verdadero interlocutor.

Se advierte un consenso generalizado, con la excepción de la opinión de la entidad que representa a los consumidores, en que el Foro ha ido aumentando su presencia a nivel nacional y su reconocimiento por parte de los órganos oficiales. Esta visión no se basa sólo en el impacto y cantidad de las recomendaciones emitidas, sino también, en el enriquecimiento y expansión de la dinámica interna, al menos en lo que respecta a la Sección Argentina. En este punto el balance parece ser positivo para la mayoría.

Los reclamos de mayor peso se refieren a: el aumento de las consultas que el GMC dirija al Foro; la necesidad de dar seguimiento y respuesta a las recomendaciones por él emitidas; el otorgamiento del carácter preceptivo a la consulta del GMC, en especial en temas que impacten sobre las condiciones productivas; la asignación de un presupuesto; la institucionalización de la presencia de las entidades parte en las reuniones de los órganos oficiales.

De todos modos, es conveniente tener presente que toda perspectiva de la Sección Nacional y del Foro en general es inescindible de la visión que las organizaciones tienen del presente y futuro del MERCOSUR. En relación a ello se insiste en la distancia que aún se verifica entre el MERCOSUR formal y el real, lo que refuerza la imperfección del Mercado Común. Los aspectos más críticos se refieren a la vigencia de excepciones y trabas arancelarias que limitan la libre circulación de bienes y la existencia de mecanismos de control interno que generan condiciones de competitividad diferentes entre los países.

Sin embargo, se suelen remarcar positivamente otros aspectos en los que el MERCOSUR ya es una realidad: la creciente actividad comercial; el abandono de las hipótesis de conflictos bélicos con los países vecinos; la posibilidad de diseñar estrategias comunes en las negociaciones. Estos aspectos son destacados como ejemplos de consolidación de un proceso de regionalización entre sociedades democráticas que parece no admitir puntos de retorno.

En cuanto a la perspectiva del proceso, se admite a la regionalización como un hecho inevitable del mismo modo que se reconoce la globalización. Además, hay consenso en preferir al MERCOSUR frente a otros posibles acuerdos similares, como el ALCA. En lo particular, abogan por “más MERCOSUR” pero con una nueva lógica

centrada en la armonización y el desarrollo productivo conjunto y no tanto en el comercio.

Entre los saldos positivos de estos años de convivencia en la Sección Nacional se señala el crecimiento en el grado de confianza entre sus miembros, que ha permitido romper las barreras tradicionales entre los actores que históricamente representaron intereses adversativos y cuyas mesas de encuentro tenían como fin principal la confrontación.

En síntesis, si bien para analizar la SNA del Foro hemos tomado como referencia el desarrollo del CES de España, es importante subrayar que se trata de organismos con características estructurales diferentes sobre las que esta comparación no se propone abundar. Como por ejemplo, el hecho de que el CES sea un cuerpo cerrado cuya existencia no se articula con un ente regional como sí sucede con la SNA. En efecto, en la contraposición de ambos cuerpos hemos reparado en otras características asociadas a la circunstancia de que, más allá de su marco territorial, los dos se proponen representar a una sociedad a partir de incluir los distintos intereses organizados que la componen. En tal sentido a la SNA –como a otros consejos de alcance nacional-, se le plantean problemáticas similares, como por ejemplo: establecer el rol o función que debe desempeñar; fijar criterios para definir la representatividad de las entidades miembro; o definir la modalidad de la relación con los organismos estatales.

En lo que respecta a las atribuciones del FCES, si se toma en cuenta la concepción predominante para los Consejos europeos posteriores a 1945, según la cual éstos no buscan reemplazar la representación política partidaria ni tener facultades legislativas, la opinión de gran parte de las organizaciones de la SNA acuerda con ello.

La experiencia del CES ha llevado a verlo fundamentalmente como un ámbito de diálogo y de acercamiento de posiciones contrapuestas y, en tal sentido, esta visión es compartida por la que las entidades de la Sección Argentina tienen del FCES.

En el caso español, los criterios para definir la representatividad se rigen por normas ya discutidas y establecidas, y por lo tanto, en la actualidad se encuentran

fuera de discusión. En el caso de la SNA, en la segunda etapa de su desarrollo parecen haber comenzado a cuestionar los fundamentos en los que se basó ese organismo para definir y legitimar la composición adoptada en sus orígenes. El tema de la *representatividad* ha revelado ser un asunto sumamente complejo a la hora de responder a la pregunta acerca de cómo se determina o define el derecho de una organización a pertenecer o a ingresar a un cuerpo cuyo criterio de organización no descansa sobre el concepto de ciudadanía, sino el de intereses sectoriales organizados. La investigación nos ha llevado a detectar que es ésta una problemática que amerita un análisis en sí misma y deja planteada una futura línea de trabajo.

En cuanto al impacto que sobre su dinámica han tenido los cambios de gobierno nacionales, se advierte cierto paralelismo entre la experiencia el CES y la evolución de la Sección Argentina del FCES. En efecto, en el caso español, el paso de la administración de Felipe González a José María Aznar repercutió desfavorablemente sobre su labor, lo que se tradujo en una sensible disminución de las consultas oficiales al Consejo. El cambio de signo político de la gestión también impactó sobre la Sección Nacional, aunque en este caso en un sentido contrario, ya que el nuevo gobierno se propuso el objetivo de aumentar el protagonismo del FCES estimulando la incorporación a su Sección Nacional, de un mayor y más variado número de entidades con vistas a incrementar el diálogo entre sociedad civil y Estado. Este cambio deja abierto el horizonte para futuras investigaciones que llevarían a analizar la articulación entre: la estrategia política de los gobiernos de la región ante el proceso de integración regional del MERCOSUR y su perspectiva respecto de la participación de la sociedad civil.

Al realizar una evaluación del desarrollo del organismo, un aspecto valorado en forma unánime por las entidades, en el caso del CES, es que su inscripción en él, los vincula con los órganos de poder político, les habilita un acceso bastante inmediato a la información de las acciones de gobierno. En este punto, las organizaciones de la SNA entienden que su inserción en el FCES debería tener esa consecuencia aunque entienden que en gran parte ésta es una tarea pendiente.

En cuanto a la perspectiva de la SNA sobre la dimensión social, ya ha sido suficientemente remarcado que sus integrantes coinciden en afirmar que el MERCOSUR debe ser visto no sólo como una estrategia para ampliar un mercado, sino también como una vía para resolver el problema social interno que arrastra cada una de las sociedades de la región y, en tanto tal, debe enfrentar los problemas de desarrollo que han ido soslayando las políticas económicas de las últimas décadas. En tal sentido, el FCES es visto como el punto de encuentro de dos aspectos básicos de la “dimensión social”. Por un lado, el tipo de integración a la que se aspira para el MERCOSUR y, por el otro, los instrumentos y mecanismos políticos para lograrlo.

CONCLUSIONES

La perspectiva comparada elegida para el análisis del FCES tenía por objeto, por una parte, contar con un punto de referencia para el abordaje de los temas que estas organizaciones presentan en común. Por otra parte, se trabajó con la hipótesis de que fuera posible recoger las lecciones que su experiencia de desarrollo mostrara.

Entre los antecedentes del FCES se encuentran los Consejos Económicos y Sociales de carácter consultivo que en la experiencia europea representan el conjunto de intereses funcionales de la sociedad. En tanto tal, puede afirmarse que el Foro recoge esa tradición del modelo de órgano público de integración plural y de representación de intereses profesionales. No obstante, la diversidad de la representación se refleja más acabadamente a nivel de sus Secciones Nacionales en cuyos respectivos Plenarios se encuentra presente una gama de intereses sociales con mayor diversidad. El Plenario Regional reúne casi exclusivamente a las organizaciones de trabajadores y empresarios.

En lo que respecta al impacto de la labor del FCES, un aspecto resaltado por las organizaciones entrevistadas es que su participación en él ha favorecido la toma de conciencia de la existencia misma del MERCOSUR y de los beneficios y desafíos que éste representa. El análisis del CESE permite inferir que su desarrollo ha facilitado el acceso a información sustantiva del proceso europeo por parte de los distintos grupos, lo que también constituye un elemento estimulante para la participación y posicionamiento de los diversos intereses representados en él. Sin embargo, en el caso del FCES la transparencia y disponibilidad de la información se encuentra en una etapa incipiente de formalización y puede considerárselo una tarea pendiente.

En cuanto al rol del FCES, comparado con los distintos tipos de Consejos europeos que existieron en los últimos cincuenta años, puede concluirse que el Foro del MERCOSUR no se propone ser un ámbito de concertación, ni de arbitraje o negociación pura. Considerando la percepción de la mayoría de las entidades entrevistadas y la dinámica de su funcionamiento que requiere decisiones por consenso, puede afirmarse que el FCES es ante todo un espacio de diálogo entre

intereses diversos y frecuentemente contrapuestos. Esta es la función que más unánimemente destacan sus miembros. Además, ello queda expresado en la elaboración de las recomendaciones y en su propia evolución que no sólo ha logrado mantenerse a lo largo de los avatares del proceso de regionalización, sino que además ha ido creciendo al incorporar nuevas organizaciones.

Como se desarrolló en el capítulo 3, si se compara la estructura del FCES con los CES, se advierten diferencias entre los organismos analizados en lo que respecta a su estructura organizativa. En efecto, se advierte que el FCES responde a un esquema más flexible frente al modelo cerrado, complejo y estable de aquellos. Como se ha destacado, tienen una serie de órganos internos que funcionan durante todo el año y sostienen el desarrollo regular de las actividades, como por ejemplo las Comisiones de Trabajo Permanentes y autoridades centrales estables que representan a todo el cuerpo. El Foro del MERCOSUR sólo cuenta con un órgano definido, el Plenario, que se reúne unas cuatro veces al año. Su Coordinación es rotativa y no representa a todos los Estados involucrados, dado que recae alternativamente sobre una de las Secciones Nacionales, de cuyas capacidades e iniciativa dependerá la dinámica del FCES en cada periodo. Por tanto, este tipo de estructura y funcionamiento puede tener el efecto de limitar la cohesión entre los cuatro componentes básicos.

En la composición también se advierte otra particularidad del FCES que consiste en excluir al Estado de su estructura y de toda injerencia en su funcionamiento, hecho que lo distingue de los modelos europeos. Todos ellos, como hemos visto, preservaron lugares o atribuciones para los órganos gubernamentales. Esto respondería a la voluntad de las organizaciones sociales de mantener toda independencia de aquellos. El “encuentro” entre sociedad y Estado, esencia de los Consejos consultivos, se realiza en su caso exclusivamente a través sus recomendaciones y su participación en las reuniones de los órganos oficiales.

En este sentido, el desarrollo del FCES durante el periodo analizado ha ido marcando hitos para instalarse como un complemento político en la toma de decisiones, aunque hasta el presente los resultados muestran que aún se encuentra en una etapa incipiente.

En lo que respecta a la función consultiva del FCES, conviene tener presente que la posibilidad de que este tipo de órganos se constituya en un interlocutor efectivo de los gobiernos, se halla condicionada por un contexto que los supera ampliamente y que se refiere a circunstancias que hoy más que nunca limitan la capacidad de decisión de los propios Estados. En efecto, en la región europea la crisis del consenso socialdemócrata –que incluyó desempleo estructural, ofensiva capitalista contra la planificación y cambios en el proceso de producción- afectó los mecanismos de representación de intereses y entre otras cosas, derivó en un retroceso de las prácticas neocorporatistas. Por la época en que los analistas del fenómeno arribaban a esta conclusión¹⁸¹ el FCES daba sus primeros pasos. Al mismo tiempo, los Estados de la región del Cono Sur también fueron perdiendo el control de las herramientas de política económica y por lo tanto su capacidad de maniobra resulta ser cada vez más reducida. Al menos hasta el año 2003, los gobiernos de esta región también parecían resistirse a ceder nuevos márgenes de autonomía ante las organizaciones de la sociedad civil. Estas circunstancias guardan cierta correspondencia con la distancia que se observa entre la letra de los documentos del MERCOSUR, que declaman la importancia de la participación de las organizaciones sociales y la real incidencia que en ello ha tenido el FCES hasta el presente.

Directamente vinculado con este contexto se encuentra el hecho de que los órganos políticos del MERCOSUR se hayan negado a otorgar el carácter preceptivo a las consultas del FCES. Se trata de una importante debilidad frente a los otros Consejos analizados, ya que en su caso los órganos oficiales no están obligados a consultarlo. Es probable que desde la perspectiva de los gobiernos, durante estos años se haya considerado que un Foro con muchas atribuciones y recursos representaría una instancia que, o bien multiplicaría los canales de presión o introduciría en la región un complejo actor social, más difícil de controlar si tuviera algún poder efectivo.

¹⁸¹ Schmitter P. “El corporalismo ha muerto! Larga vida al corporalismo!”, en *Zona Abierta*, Madrid, 1998, N 67/68.

De la comparación del FCES con los Consejos europeos surge otra diferencia sustantiva: ésta se refiere a la existencia o no de un presupuesto oficial para financiar los gastos de su funcionamiento. En el contraste sobre este punto, el FCES también se revela como un organismo con capacidades mucho más limitadas que condicionan su posible impacto en el proceso regional. En efecto, éste no cuenta con financiamiento público, sus gastos operativos deben ser solventados por las organizaciones que lo conforman. Por el contrario, los Consejos analizados cuentan con un presupuesto estable que proviene del tesoro público. El GMC ha llegado a sostener que por ser el Foro una institución "privada", debía procurarse un financiamiento equivalente.

La falta de un presupuesto permanente y el hecho de que éste dependa del poder económico de las organizaciones miembro, limita fuertemente su capacidad de acción y condiciona en parte su participación. Si se tiene en cuenta el juicio de las entidades que integran el CES de España, aún las más escépticas, subrayan la importancia de que el CES cuente con elementos que hacen de él una institución estable. Esto es, una sólida infraestructura material y organizativa que brinde apoyo a las entidades parte, lo que naturalmente está asociado a la asignación de un presupuesto oficial estable. La alternativa de que el FCES se constituya en un centro de análisis de coyuntura, estudios y diagnósticos, como lo es el Consejo español, que le permita profundizar en el conocimiento de asuntos de la región, como por ejemplo en la problemática de las zonas de frontera, también se encuentra condicionada por la falta de recursos.

Se ha visto que una forma de interpretar la misión del CESE es la de estar al servicio de la política cultural de la integración. Esto comprende el fomento del diálogo entre intereses diversos, como también la difusión y consolidación de la "idea europea". Independientemente del diverso grado de maduración de los procesos de regionalización en que se enmarcan el FCES y el CESE, cabe pensar que podría ser ésta última una de sus funciones, y contribuir de este modo a fortalecer la "idea MERCOSUR".

No cabe duda que una de las funciones más importantes de los Consejos es la de promover el diálogo. Sin embargo, para que éste tenga lugar deberían cumplirse al menos dos condiciones según se desprende de las experiencias analizadas. Una de ellas se relaciona con la actitud que tenga el Estado frente a la sociedad civil, y la otra se refiere a la disposición que éste tenga para financiar los gastos del Consejo. Una respuesta positiva a estas dos cuestiones constituye un elemento clave para consolidar ese espacio y contribuir a su razón de ser. Se ha señalado, asimismo, que los cambios políticos en los gobiernos nacionales han impactado en el desarrollo de estos cuerpos de representación de la sociedad civil estimulando o inhibiendo la participación. Esta observación señala un horizonte para futuras investigaciones cuyo foco estaría en la perspectiva de los gobiernos de la región respecto de la participación de los sectores sociales organizados y sus posibles articulaciones con la estrategia política ante el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Otra condición necesaria para la existencia de un diálogo consiste en el reconocimiento mutuo de la representatividad de las organizaciones integrantes del Consejo. Este tema se ha revelado como un asunto complejo cuando se busca responder a la pregunta acerca de cómo se determina o define el derecho de un grupo a pertenecer o a ingresar a un cuerpo cuyo criterio de organización no descansa sobre el concepto de ciudadanía, sino sobre el de individuos con intereses sectoriales de acuerdo a su inserción social. La investigación nos ha llevado a detectar que es ésta una problemática que amerita un análisis en sí misma y deja planteada una futura línea de investigación.

¿Qué significa hablar de la dimensión social en un proceso de integración? Cabe recordar que cuando se concreta la creación del CESE, en 1974, el proceso europeo de integración era un camino sin retorno que involucraba a sociedades desarrolladas y por tanto la producción industrial diversificada estaba en sus economías fuera de toda duda. En consecuencia, quienes en ese contexto se refieren a la dimensión social piensan fundamentalmente en el impacto que la integración pueda tener en las economías regionales o en los efectos secundarios que puedan perjudicar a algunos segmentos de la población en particular. En el MERCOSUR, en cambio, la integración

está lejos de ser un proceso consolidado, el “*dumping social*” y el deterioro del mercado de trabajo son productos de las políticas económicas nacionales antes que efectos del Mercado Común. Por tanto, hablar de “dimensión social” en este contexto implica, ante todo, promover un modelo de integración que incluya el desarrollo económico con base en la producción (antes que en el comercio), visto como la clave para resolver los problemas del mercado de trabajo y la deuda social de la región. En tal sentido, el FCES es visto como el eje en el que se articulan las dos acepciones de la “dimensión social”. Esto es, hacia donde se quiere ir con el MERCOSUR y cuáles son los instrumentos políticos para lograrlo. Entre tales instrumentos queda comprendida la alternativa de dar participación a un segmento significativo de la sociedad civil, como parte de la estrategia de un proyecto económico que esté al servicio de las mayorías.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV, “Veinte años de concertación y diálogo Social en España”._Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1997.
- Albarracín, Jesús y otros, *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80.*, Madrid, ICARIA Editorial, 1994.
- Alonso, José, “La problemática social en el proceso de integración”, *Economía y participación Social en el Mercosur*. Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del MERCOSUR / CIEDUR, 1996.
- Artilles, Antonio Martín, “Pactos sociales y política de empleo. El caso español (1978-1997)”, Seminario "Relaciones laborales y diálogo social en el Cono Sur. Empleo y competitividad", Universidad Católica del Uruguay, 24 al 26 de noviembre de 1997.
- Boix, Carles, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Castillo, G., J. Godio, A. Orsatti, *Los trabajadores y el MERCOSUR*. Ed. Corregidor. Buenos Aires, 1996.
- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) AA.VV, *La política exterior 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia? Tomo III*, Rosario, Ed. CERIR, 2001.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.
- Confederación General del Trabajo, *Mercosur “Una estrategia regional de empleo”*, Buenos Aires, CGT-OIT, 2004.
- Cooper, *La recherche d'un consensus. Organiser le dialogue entre puouvoir publique et interlocuteurs sociaux. L'expérience de cinq pays*, París, 1982;
- Cruz Villalón, J., A. Santana Gómez, “Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social”, en *Revista Laboral*. Madrid, 1989. N° 17
- Dahrendorf, R. *Oportunidades vitales*, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1983.

- Di Pietro, Paolo. *Aproximación al concepto de Dimensión Social (DS) de la integración regional*, (web). Consultado el 24 de octubre de 2004.
- Ariza Rico, Julián, “*Los sindicatos y el diálogo social: planteamientos pasados y perspectivas*”, en AA. VV, “*Veinte años...*”, op. citada
- Dixon, Peter, op. cit. “*Discussion on Economic and Social Councils*”, texto presentado al Foro sobre Consejos Económicos y Sociales, Roma, noviembre de 1990.
- Ermida Uriarte, Oscar, “*Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR*”, en RELASUR Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur, N° 8, OIT- MTySS- Montevideo, 1995.
- Fernández de Frutos, Rafael, (Director del Gabinete de estudios del CES español) “*Los consejos económicos y sociales: el papel de la representación de los intereses económicos y sociales. Particularidad del caso español*”, ponencia presentada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18 de octubre de 1997.
- García Ruiz, José Luis, “*El Consejo Económico y Social. Génesis Constituyente y Parlamentaria*”, Madrid, Ediciones CES, 1995.
- García Ruiz, José Luis, “*Representación de intereses y Consejos Económicos y Sociales*”, en Revista de Trabajo. Buenos Aires. 1995, N° 6,
- González Cravino, Santiago: “*Globalización, integración y cohesión social – El caso MERCOSUR*” en Franco y Di Filippo (Comp.) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000
- Gourevitch, Peter “*Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*”, Cornell University Press, 1986.
- Grandi, Jorge “*Déficit democrático y social en los procesos de integración*”, en Revista Integración y Comercio, INTAL, Buenos Aires, 1998. N° 6
- Grzybowski, Carlos, “*Las carencias del sistema y sus efectos sobre la agricultura familiar*”. Seminario taller Internacional: “*La agricultura familiar en los procesos de integración regional*”. Montevideo, 13 a 17 de junio de 1995.
- Martínez Alier, J., J. Roca Jusmet, “*Economía política del corporatismo en España, del franquismo al posfranquismo*”, Revista Papers , Barcelona, 1985. N° 24

- Martínez Rodríguez, Fernando. “El Consejo Económico y Social español: su composición e influencia de sus trabajos en la elaboración de las normas en materia socioeconómica laboral”, Documento del CES de España. Madrid, 11 de abril de 1995.
- Moavro, Horacio., P. Orieta y R. Parera, “*Las instituciones del MERCOSUR*”, Documento de Trabajo N°3, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 1997.
- Moavro, Horacio, “EL MERCOSUR: una visión desde Argentina”, en Alonso, José M y Luis Stolovich (Compiladores), *Economía y participación social en el MERCOSUR*, Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del MERCOSUR/ Centro Interdisciplinario de Estudios de Derecho Uruguay (CIEDUR)
- Botto, M y Tussie, D., “La internacionalización de la sociedad civil> mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica”, FLASCO/PIEI – Buenos Aires, 2003
- Moavro, Horacio, “Un nuevo órgano del MERCOSUR: el Foro Consultivo”, en Revista de Relaciones Internacionales, *La Plata*, 1997, N° 12
- Nicolais, G. “*La crisi del CNEL e le esperienze del Regno Unito e dell'Irlanda*”: Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali. Ponencia presentada al “Foro sobre Consejos Económicos y Sociales de Europa Occidental”, Roma, noviembre 1990
- Nicolais, G. “*Stato e parti sociali: i luoghi istituzionali della consultazione. Noruegia: rapporto sintetico*” Ponencia presentada en el “Foro sobre Consejos Económicos y Sociales de Europa Occidental”, Roma, noviembre 1990;
- Ojeda Avilés, Antonio ¿Qué Consejo Económico y Social?, en Antonio Ojeda Avilés (Coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Ed. Trotta, 1992.
- Organización Internacional del Trabajo, *Mercosur sociolaboral. Selección de documentos fundacionales (1991-1999)*, Buenos Aires, Ed. Corregidor, 1999.
- Organización Internacional del Trabajo, *América Latina: panorama laboral '98*, Documento de Trabajo N° 61, Buenos Aires, 1998.
- Organización Internacional del Trabajo, “Diseño del Foro Consultivo Económico – Social del MERCOSUR”. Montevideo, 1995.

- Pereyra, Luis Cruz y Zamzem, Verónica, “La dimensión social y cultural de la integración” ponencia presentada en el XII Encuentro de Especialistas en el MERCOSUR – VI Encuentro Internacional de Derecho de la Integración, Rosario, 9 y 10 de septiembre 2004.
- Perez Yruela, Manuel y Salvador Giner (Editores), “*El corporativismo en España*”, Madrid, 1988.
- Podestá, Bruno, *La integración regional y las posibilidades de una agenda social*, Caracas, Sistema Económico Latino Americano, 2000.
- Robles, Alberto José, “Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR”, Revista Pistas, Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires, diciembre 2002. N° 8
- Rodríguez Piñero, M., “El papel institucional de los Consejos Económicos y Sociales”. Publicación del CES de Extremadura, Extremadura, 1993.
- Romano, J. O., “El MERCOSUR como proceso social: el reconocimiento público y las estrategias de los actores sociales agrarios brasileños en el contexto de la integración regional”. En Cloquell, S. y Santos E. (Compiladores), *Argentina frente a los procesos de integración regional: los efectos sobre el agro*. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Rosario – REDCAPA. Argentina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1995.
- Schmitter, P. “Democracia y neocorporativismo”; - “Consolidación de la democracia y representación de los grupos sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, julio-septiembre de 1993, vol. 55, N° 3.
- Schmitter, P. Y Lehbruch, G. (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Contemporary Political Sociology, vol. I, SAGE Publications, Londres, Beverly, 1979.
- Schmitter, P. “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!”, en *Zona Abierta*, Madrid, 1998, N° 67/68
- Solé, C., “*Modernización: un análisis sociológico*”, Eds. Península, Barcelona, 1976;
- Solé, C., “La recesión del neocorporativismo en España”, Revista Papers, Barcelona, 1990; N° 33.

- Vittini, Iris en “ La Dimensión Social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el MERCOSUR”. En *el MERCOSUR en el nuevo orden mundial* de Ofelia Stahringer de Caramuti (coordinadora), Buenos Aires. Ed. Ciudad Argentina, 1996. Centra su preocupación en los aspectos educativos que son el eje articulador del proceso con el sector productivo.
- Zufiaur, J.M. “El Consejo Económico y Social”. Revista Relaciones Laborales. Madrid, 1990. N° 20

DOCUMENTOS

- Ley 21/1991 de creación del Consejo Económico y Social, España, 17 de junio de 1997.
- Cartas a los presidentes, en PIT-CNT, *Comisión de Integración: Cartas a los Presidentes del MERCOSUR. Documentos*, Montevideo, 1995
- *Memoria de Actividades 1993 - 1996*, Ediciones CES. Madrid, 1997
- Protocolo Adicional del Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional MERCOSUR” denominado “Protocolo de Ouro Prêto” (POP).Se firmó en esa ciudad de Brasil, 17 de diciembre de 1994.
- Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, Madrid, 1996.
- Reglamento Interno del CESE, 2002.
- Reglamento Interno del FCES, homologado por el Grupo Mercado Común el 31 de mayo de 1996.
- Tratado de Asunción, Asunción, marzo de 1991.
- Reglamento Interno de la Sección Nacional Argentina, Buenos Aires, enero de 1997.
- Reglamento Interno de la Sección Brasil , San Pablo, 1996.
- Reglamento Interno de la Sección Uruguay , Montevideo en julio de 1997.
- Reglamento Interno de la Sección Paraguay, Asunción en 2004.
- Recomendaciones del FCES desde 1997 a 2004

ENTREVISTAS

- Entrevista al Presidente del CES, Federico Durán López, realizada en Madrid, 4 de Febrero de 1998.
- Entrevista al Asesor de Gabinete Fernando Martínez, realizada en Madrid. el 5 de febrero de 1998-
- Entrevista a los miembros del Departamento de Estudios, realizada en Madrid, 5 de febrero de 1998.
- Entrevista a Sergio Santillán, Consejero por la UGT española en el CES de la Unión Europea, el 5 de febrero de 1998 en Madrid
- Entrevista a Manuel Mera, Presidente de la Confederación Intersindical Gallega. Vigo, 11 de febrero de 1998.
- Entrevista a Luis Burgos, consejero del Grupo 1, por la Confederación Intersindical Gallega. Madrid, 12 de febrero de 1998.
- Entrevista a José de la Cavada Hoyo, Consejero y Coordinador del Grupo 2 de los Empresarios. Madrid , 12 de febrero de 1998.
- Entrevista al Coordinador Económico del grupo técnico del CES, Carlos de La Serna, el. 12 de marzo de 1998 en Madrid.
- Entrevista al Asesor del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, Luis Bog. 12 de marzo de 1998 en Madrid.
- Entrevista a Raúl Rocatagliata, responsable del Instituto de Negociaciones Internacionales de la Sociedad Rural Argentina. Buenos Aires, 12 de octubre de 2004.
- Entrevista a Pedro Peretti consultor externo de la presidencia de la Federación Agraria Argentina en temas de integración regional. Buenos Aires, 13 de octubre de 2004.
- Entrevista a Carlos Mansilla, Secretario de COOPERAR. Buenos Aires, 13 de octubre de 2004.
- Entrevista al Embajador Hugo Varsky para la Integración y la Participación Social. Buenos Aires, 14 de octubre de 2004.
- Entrevista a Andrés Larisgoítia, Responsable de la temática MERCOSUR de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Buenos Aires, 19 de octubre de 2004.

- Entrevista a Horacio Moavro Confederación General del Trabajo (CGT). Buenos Aires, 21 de octubre de 2004.
- Entrevista a Roberto Pons, Secretario Técnico de la Sección Argentina del FCES, representante de la Unión Industrial Argentina (UIA). Buenos Aires, 25 de octubre de 2004.
- Entrevista a Ana María Luro, Presidenta de Acción del Consumidor (ADELCO). Buenos Aires, 25 de octubre de 2004.
- Entrevista a Francisco Dos Rei, Presidente de la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa. Buenos Aires, 8 de noviembre de 2004.
- Entrevista a Antonio Jara, Coordinador Técnico del área de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo. Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004.