

FORO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE MUJERES PARA LA
INTEGRACIÓN Y MERCOSUR:

*“La perspectiva de género en el marco de la
integración regional en el MERCOSUR: hacia la
construcción de una institucionalidad equitativa”*

5 de setiembre de 2005

Documento preparado para la COMISIÓN SECTORIAL PARA EL
MERCOSUR – COMISEC -OFICINA DE PLANEAMIENTO Y
PRESUPUESTO

Reflexión sobre los caminos de participación e incidencia en el MERCOSUR

Paola Azar (CIEDUR)
Lilián Celiberti (Cotidiano Mujer)
Alma Espino (CIEDUR)

Parte 1: Una visión de género sobre la economía política del proceso de integración

a. A contraluz: trayectoria, expectativas e interrogantes sobre la integración regional

A partir de su creación, el Mercosur se instaló en el debate de los actores sociales y gubernamentales del país, quienes fueron comprometiendo posiciones en torno al proceso, en un espectro amplio que fue desde la priorización del plano regional como la mejor plataforma para absorber el impacto de la globalización, a su promoción como espacio ideal para construir alternativas de desarrollo económico y social.

Como miembros de organizaciones de la sociedad civil, y desde la investigación económica comprometida con la equidad social y de género, también nosotras fuimos proyectando expectativas sobre la integración, y sobre la peripecia uruguaya en ese marco.

Entonces, como hoy, partíamos del enfoque de género como metodología para visibilizar el carácter político y social de la economía, entendiéndola como arena en que los individuos, lejos de situarse en igualdad de condiciones, deben dar respuesta a sus intereses y necesidades diversas, sujetos a capacidades, oportunidades y poderes diferentes. Las relaciones de género, que son relaciones de poder desiguales, al permear los procesos económicos, inciden sobre quién tiene, quién consigue, y quién hace qué en los distintos ámbitos de la sociedad. Y, en tanto la desigualdades en el acceso y control de los recursos y en la participación y autonomía en la toma de decisiones no se modifiquen, esta exclusión frena cualquier estrategia de desarrollo. Desde esta perspectiva, el logro de relaciones sociales equitativas, entre ellas las de género, son vistas como un capital económico insustituible, y bajo esa premisa, se vuelve crucial analizar no solo el rumbo de las políticas comerciales, sino el de las políticas productivas y redistributivas que las sociedades decidan llevar adelante.

Los movimientos de mujeres y feministas han criticado la estrechez de los modelos económicos predominantes, resultante del supuesto de que el mercado ofrece soluciones óptimas para todos afirmando que el sistema de relaciones de género, tiene vínculos sistémicos con la economía. Se pone el énfasis en uno que uno de los principales nudos de las desigualdades en términos de oportunidades y de poder, se encuentra en la órbita de la reproducción social y sus interacciones con el sistema económico en su conjunto. En esa medida, colocaba el ámbito de lo privado como sujeto de las políticas públicas

Como reflejo de esta mirada, si la integración ofrecía oportunidades en términos de desarrollo económico y humano, debería ofrecer también un nuevo espacio para que las relaciones de género pudieran transformarse y reconfigurarse, dando lugar a mejoras en términos de equidad.

Pero además, el Mercosur abría a Uruguay el acceso preferencial a un mercado inmenso, tanto en términos de riqueza (con producto bruto 46 veces más grande que el local) y de población (65 veces mayor a la nuestra). Así, desde el punto de vista estratégico, se esperó que el bloque potenciara una inserción internacional basada en la conformación de un sistema productivo capaz de garantizar el crecimiento, y la inclusión social.

Finalmente, el proceso Mercosur creaba un nuevo marco (a la vez político, cultural y social) para elaborar estrategias de acción coordinadas entre las fuerzas sociales y actores colectivos de los países socios. Se confiaba en que la participación en instancias regionales de decisión, contribuyera a acortar las distancias que separan, tradicionalmente, los procesos de toma de decisiones en el área económica de la participación ciudadana, ejerciendo un verdadero efecto de democratización en las sociedades involucradas. En este sentido, se apostó a que la asignación de roles institucionales a los actores de la sociedad civil, pudiera influir en la creación de condiciones para un proceso participativo con posibilidades de monitoreo, control y rendición de cuentas.

En línea con los vaivenes de las economías de los principales socios y los resultados de las políticas de liberalización adoptadas durante los noventa, el programa de integración fue atravesando diferentes etapas. Éstas fueron pautando, a su vez, niveles variables de adhesión de los actores -gubernamentales y de la sociedad civil- respecto a sus principios y metas, y en torno a su futuro.

Transcurridos 14 años desde la formación del bloque ¿qué ha pasado con las expectativas sobre el proceso de integración? ¿Aún puede verse en el acuerdo una vía para construir equidad social y de género? Si es así, ¿qué podríamos aportar desde los movimientos de mujeres y feministas al avance de la integración?

Desde el feminismo, el desarrollo se concibe como un fenómeno multidimensional, no “economicista”. Es visto como una construcción social y colectiva; participativa y plural, e implica tanto la presencia de libertades reales para vivir una vida valiosa, como de oportunidades para emprender actividades laborales o ejercer la participación social y política. En línea con esta mirada, proponemos en lo que sigue un paneo del estado actual del proceso de integración en su dimensión política y social, un recorrido sobre avances y dificultades, y algunas enseñanzas derivadas de la experiencia pasada. ¿El desafío? Convocar, a través de este repaso, otras y distintas miradas y perspectivas de análisis, para rescatar, repensar y fortalecer el espacio de incidencia abierto por el Mercosur, y hacerlo funcional a la consolidación de las democracias, el fortalecimiento de la ciudadanía y el verdadero desarrollo de sus países miembros.

b. El “estado de la integración”

Inspirado en varios sentidos en la experiencia de la Comunidad Económica Europea, el Mercosur buscó crear un mercado común, pero con una orientación marcada hacia la unión económica y la cooperación política. Inicialmente, la conformación del bloque avanzaría por dos vías paralelas: la comercial (liberalización del comercio de bienes y servicios y de los movimientos de capital y adopción de un Arancel Externo Común como base para la creación de la Unión Aduanera –imperfecta- que existe en el presente) y la de armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales. En este último caso, a diferencia de lo acontecido en el plano de las regulaciones comerciales, no se previeron automaticidades, sino la concreción de acuerdos, negociaciones y compromisos a nivel de los gobiernos. Dadas estas condiciones, en este aspecto es donde han quedado más al descubierto las dificultades y sobre todo, la falta de voluntad política por parte de las autoridades oficiales. El Tratado de Asunción también estableció que, con el tiempo, la liberalización del movimiento de la fuerza de trabajo en

la región, así como la armonización de las legislaciones, también deberían ser materia de acuerdos pero en estos aspectos no ha habido avances.

En nuestro país, el optimismo con que se adhirió al proyecto en los primeros años de la década del noventa, refrendado entonces por el sostenido aumento del comercio intraregional, se ha visto debilitado. La crisis económica que atravesó la región a partir de la devaluación brasileña de 1999 y sus posteriores repercusiones en la situación política y económica de Argentina (renuncia del Presidente De la Rúa y ruptura del Plan de Convertibilidad), y luego en la economía uruguaya, descubrieron la vulnerabilidad y fragilidad a que estaba sujeto el proyecto de integración.

Aspectos económicos y políticos: lo que la crisis se llevó ¿o trajo?

Desde fines de la década del noventa, el Mercosur debió enfrentar una combinación de disputas y falta de avances, en un contexto de asimetrías en las estructuras y políticas productivas nacionales, severas crisis en las economías locales, débil institucionalidad del proceso de integración y ausencia de coordinación macroeconómica. No obstante, pese a que las dificultades en la práctica tardaron en disiparse, incluso en momentos de fuerte controversia, continuaron existiendo pronunciamientos que expresaron, al menos en las intenciones, voluntades de avance en materia de institucionalidad y de regulaciones comerciales.

Así, en marzo de 2002 los Estados partes aprobaron el Protocolo de Olivos (marzo del 2002), que afirmaba la vigencia del bloque regional, creaba el Tribunal Permanente de Revisión, de Controversias, los Foros Sectoriales de Competitividad y proyectaba el desarrollo de un Banco de Fomento del Mercosur, como un instrumento privilegiado para una efectiva coordinación macroeconómica. Luego, con la elección de Luis Ignacio Lula Da Silva como Presidente del Brasil, las expectativas comenzarían a mejorar. Ya en la campaña electoral el mandatario brasileño comprometió su apoyo a la iniciativa regional, y a pocos días de asumir realizó un acuerdo estratégico con el entonces Presidente argentino, Eduardo Duhalde, que modificó de manera radical la situación política del bloque. Estas tratativas pusieron énfasis en la construcción de una nueva institucionalidad para el acuerdo.

En febrero de 2003, en la Reunión de Cancilleres realizada en Montevideo, en oportunidad del lanzamiento de la Secretaría del Mercosur, Argentina y Brasil lograron sumar a Uruguay y Paraguay a la negociación conjunta con el ALCA y con la Unión Europea. También se concretó un avance sustantivo para Argentina y Brasil en términos de «política exterior común», al elaborar un documento de rechazo al ataque de los Estados Unidos a Irak. En junio de ese año, la Cumbre Presidencial consagró su compromiso con la complementación productiva de las economías; la coordinación en la negociación con otros bloques de integración; la necesidad de desarrollar infraestructuras para la integración. También se estableció la necesidad de creación y desarrollo de ámbitos institucionales como el Parlamento¹ e incluso un Instituto Monetario del Mercosur.

¹ Integrado por legisladores electos directamente por los votantes y que se encuentra actualmente en fase de implementación

En 2004 se comenzó a trabajar en la eliminación del “doble cobro y distribución de la renta aduanera”² para facilitar tanto el control como la circulación de bienes dentro del Mercosur, y además se discutió la propuesta de configurar un Código Aduanero Común. En la misma línea, la Decisión 22/04 se pronunció sobre la vigencia y aplicación de normas emanadas de órganos del Mercosur que no requieren aprobación legislativa, sentando nuevos principios, cuyos efectos reales aún no se han concretado³.

En junio del corriente año, la Reunión del Consejo del Mercado Común, ya con un cambio también en el Ejecutivo uruguayo, aprobó la decisión sobre creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), orientado a la reducción de las asimetrías estructurales existentes entre países, la promoción de la competitividad y cohesión social, en especial de los miembros y regiones menos desarrolladas⁴. También se marcó la relevancia de la creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación, y la Reunión Especializada⁵ de Ministerios Públicos del Mercosur.

¿Qué lectura puede extraerse de esta secuencia de compromisos? La historia reciente dejó secuelas de insoslayable importancia para el imaginario colectivo sobre el proceso de integración y su avance concreto. También resulta significativo el esfuerzo que los países socios han depositado en la recomposición del acuerdo y de sus lugares dentro del mismo.

Los altibajos de la dimensión social y la perspectiva de género

Inicialmente, la estructura orgánica del proyecto regional no contempló, más que retóricamente, la dimensión social⁶. En respuesta a esta carencia y a instancias de la

² De acuerdo a la normativa sobre “normas de origen” vigente, los productos de fuera del bloque, deben abonar el Arancel Externo Común. Por lo tanto, si un bien no producido en la región, entra en uno de los países, y luego circula entre fronteras del bloque, debe volver a pagar el Arancel Externo Común.

³ Esta Decisión, que debía implementarse en un plazo de 90 días, estableció que toda norma MERCOSUR debería incluir su fecha de entrada en vigor. Después de elaborada y adoptada de conformidad con lo establecido en la Decisión Consejo del Mercado Común 20/02, las normas MERCOSUR deberían publicarse en los respectivos diarios oficiales nacionales 40 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. La publicación de la norma en el diario oficial implicaría la incorporación de la norma al orden jurídico nacional, dejando sin efecto las normas de menor o igual jerarquía que se les opongan.

⁴ En el primer semestre del año 2003 el gobierno de Paraguay presentó formalmente una propuesta para el tratamiento de las asimetrías. A partir de esa iniciativa se aprobaron varias Decisiones, entre las que destacan la Decisión 27/03 (que promovió la realización de estudios para el establecimiento de fondos estructurales), la Decisión 28/03 (que dispone que se promueva la obtención de un tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones externas que lleve adelante el MERCOSUR), la Decisión 29/03 (que establece un contenido de origen diferenciado para Paraguay), y las Decisiones 31/03 a 34/03 (que establecen tratamientos arancelarios especiales y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay) (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Como derivación de la Decisión 27/03, en la cumbre presidencial de diciembre de 2004 los Estados Partes convinieron la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (Bouzas, R. 2005).

⁵ El tratamiento de temas no incluidos en los Subgrupos de Trabajo cuando existe la demanda y se consideran relevantes, el Grupo Mercado Común puede resolver la conformación de Reuniones Especializadas con la función de proponer al Grupo Mercado Común medidas tendientes a coordinar políticas específicas.

⁶ Los organismos previstos por el Tratado de Asunción para conducir la transición fueron: Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país, al que le corresponde la conducción política del mismo y la toma de decisiones; Grupo del Mercado Común, órgano ejecutivo integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos de cada país que

propuesta del movimiento sindical de la región, logró definirse la constitución del Subgrupo de Trabajo N°11 de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social" con participación tripartita. Este subgrupo se orientó a determinar las asimetrías más importantes en los mercados laborales de los cuatro países, promoviendo estudios sobre diferentes aspectos, de manera de mejorar el conocimiento de la realidad regional y la capacidad de formulación de propuestas.

Paralelamente, las centrales sindicales de los países del Cono Sur y Bolivia, agrupadas en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), formaron la Comisión Sindical del Mercosur para participar en forma centralizada en las diferentes instancias⁷.

En la evaluación del funcionamiento del Subgrupo N° 11, los trabajadores identificaron aspectos positivos, tales como la conquista por parte del movimiento sindical de la región de un espacio de institucional y credibilidad política por parte de sus interlocutores, la acumulación de aprendizaje y capacidad técnica, el alcance de niveles inéditos de coordinación y articulación en la acción (Padrón, A; Rodríguez, J.M.; 1993). No obstante, se consideró que las orientaciones que predominaron en la conducción de los trabajos de las comisiones del Subgrupo "...fueron transformando las problemáticas sociales abordadas en cuestiones de naturaleza técnica, los análisis de los temas tratados priorizaron cuestiones que básicamente interesan desde la óptica comercial y de la competitividad empresarial..."⁸.

Junto a la denuncia por parte de la CCSCS del déficit social y democrático que presentaba el Mercosur, así como de su enfoque puramente comercial, las centrales sindicales propusieron crear una Comisión de Asuntos Productivos, que equilibrara el papel de la Comisión de Comercio. Promovieron el fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta para compensar la hegemonía de los Poderes Ejecutivos en el proceso, y la creación de un Foro Consultivo Económico y Social integrado por las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las de los trabajadores. También abogaron por la constitución de un organismo jurisdiccional para el arbitraje de conflictos (Ensignia, J. Castillo, G, 1998).

Se llega así, en diciembre de 1994 al Protocolo de Ouro Preto (Brasil), en que se aprueba una nueva institucionalidad del Mercosur, contemplando la constitución del Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Se trata de un órgano de representación de los sectores económicos y sociales, con el mismo número de integrantes por país, con funciones consultivas, que se manifiestan mediante *recomendaciones* al Grupo Mercado Común. A diferencia del Subgrupo N°11, el FCES tiene mayor peso institucional; integra a otros sectores sociales además de empresarios y trabajadores.

representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y del Banco Central; Subgrupos de trabajo (10), integrados por delegaciones de los cuatro países, para analizar las implicaciones del proceso integracionista en diversas áreas temáticas: Asuntos comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas técnicas, Política Fiscal y Monetaria, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

⁷ Representantes de los trabajadores también participaron en los Subgrupos de trabajo N° 7 de política industrial; SGT N° 8 de Política Agrícola, SGT N° 9 de de Política Energética y SGT N° 4 y N°5 de Transporte Marítimo y Terrestre.

⁸ Carta de las Centrales Sindicales del Cono Sur a los Presidentes del MERCOSUR, 28 de diciembre de 1992.

Con la nueva institucionalidad, se reinstalaron los grupos técnicos, entre ellos el antiguo Subgrupo N° 11, que sería ahora N° 10.

Las mujeres organizadas en espacios mixtos o desde los movimientos de mujeres encararon tempranamente la necesidad de tener una presencia activa en la institucionalidad del Mercosur.

En 1997 se formó la Comisión de Mujeres de la CCSCS-Mercosur. Esta planteó un conjunto de reivindicaciones dirigidas hacia al propio movimiento sindical así como al ámbito oficial: promover la participación activa de las mujeres trabajadoras en el Mercosur; informar a todos los sindicatos, a los Departamentos y secretarías de Mujeres; debatir y dar a conocer en el ámbito nacional y regional la Carta Social; generar políticas activas de acción positivas para las mujeres de la región de acuerdo a los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing; adoptar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer; ratificación de los convenios 100, 111 y 156 de OIT⁹. En diciembre de ese año, representantes de las oficinas de la mujer de los Estados Partes del Mercosur y Chile con apoyo de UNIFEM¹⁰ elaboraron una propuesta para obtener un espacio formal de representación de los intereses de género en el proceso de integración¹¹.

Las acciones emprendidas en conjunto desde los ámbitos oficiales que se ocupan de la situación de las mujeres en cada uno de los países y desde la sociedad civil a través de las Organizaciones No Gubernamentales y el movimiento sindical, dieron sus frutos. En julio de 1998 el Grupo Mercado Común resolvió la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) con el objetivo de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los países miembros¹².

Probablemente, una de las conquistas más importantes desde el punto de vista social y de la equidad de género en el proceso de integración regional del Mercosur se encuentra en la Declaración Sociolaboral. Surgida de una propuesta del Subgrupo N° 10 y N° 11 e inspirada en el Capítulo de la Comunidad Económica Europea sobre Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la Declaración expresa un sistema de reglas laborales y sociales que garantizan iguales derechos y condiciones de trabajo para quienes circulen libremente en los cuatro países. Fue aprobada por el Consejo del Mercado Común al tiempo que se creó la Comisión Sociolaboral del Mercosur (1998)¹³.

La Declaración es un reconocimiento conjunto del mínimo de derechos que asisten a los trabajadores en el contexto de la integración y la mundialización de la economía. El capítulo sobre derechos individuales, incluye artículos sobre no discriminación y

⁹ Reunión sobre los impactos del Mercosur sobre las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres, con la participación de representantes de las centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. San Pablo, 31 de enero de 1997.

¹⁰ United Development Fund for Women - Fondo de Desarrollo para las Mujeres de Naciones Unidas.

¹¹ Declaración Conjunta de las responsables gubernamentales de la formulación y ejecución de las políticas para la mujer de los países del Mercosur, reunidas en la Ciudad de Río de Janeiro los días 3 y 5 de diciembre de 1997 organizado por UNIFEM.

¹² Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) 22/98/1998. Las representaciones son gubernamentales y podrán contar con el asesoramiento asociaciones regionales sin fines de lucro.

¹³ Órgano tripartito, auxiliar del GMC, de carácter promocional y no sancionatorio con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

promoción de la igualdad¹⁴. Al respecto, se señala: “*Los Estados parte se comprometen a garantizar mediante la legislación y las prácticas laborales la igualdad de tratamiento y oportunidades entre mujeres y hombres*”

Lamentablemente, la Declaración no ha influido significativamente en el comportamiento de los empleadores de la región, entre otras cosas por su falta de efecto jurídico vinculante. Su escasa influencia debe entenderse también a la luz de la relativamente débil incidencia de las mujeres en el ámbito de lo público y en particular, en el movimiento sindical en la región.

¿Qué lugar conservó la dimensión social en el debate? Como puede observarse, las mayores conquistas relativas a la participación de actores sociales se remiten a fines de los años noventa. Durante el último tiempo, el proceso regional fue diluyendo su presencia y pasando a un segundo plano de importancia dentro de las preocupaciones de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. No obstante, la conquista que significa la creación y funcionamiento de estos ámbitos para la expresión de actores sociales permanece. Asimismo, es innegable la influencia que la experiencia regional ha tenido en las estrategias de incidencia a nivel local. Se ha fortalecido el trabajo desde articulaciones de organizaciones sociales y de mujeres para la discusión y la elaboración de propuestas, se ha trabajado junto a ONGs y se han conquistado apoyos de agencias de Naciones Unidas y de cooperación internacional a las ONG de mujeres o mixtas¹⁵.

c. Tres pasos adelante, dos al costado y media vuelta

En el apartado sobre aspectos económicos y políticos, quedó de manifiesto que las Cumbres presidenciales y las Reuniones de Cancilleres han avanzado en materia de compromisos y voluntades. En tanto, las economías y sociedades del Mercosur experimentan sus propios conflictos y vicisitudes, y perciben cómo quedan sin resolverse aspectos clave para la consolidación definitiva del bloque. En este marco, es dudoso que los agentes locales perciban un compromiso creíble y de carácter durable de los gobiernos con las reformas impulsadas, que permitan recomponer las expectativas respecto al rol de la plataforma regional en la ampliación de mercados, el desarrollo con equidad y la democratización. Con razón, las sospechas pueden derivar no solo de la coyuntura política interna de los socios, sino del hecho que las nuevas decisiones – aunque con un carácter más proclive a la afirmación del bloque- han terminado imbricándose en el mismo esquema resbaladizo de integración, vigente desde hace 14 años.

¹⁴ “Todo trabajador tiene garantía de efectiva igualdad de derechos, tratamiento y oportunidades en el empleo y la ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo, u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar en conformidad con las disposiciones legales vigentes. Los Estados parte se comprometen a garantizar la vigencia de este principio de no-discriminación: en particular se comprometen a realizar acciones destinadas a eliminar la discriminación que atañe a los grupos en situación desventajosa en el mercado de trabajo”.

¹⁵ Pueden citarse: actividades desarrolladas en el Foro Regional de ONGs preparatorio de la Cumbre de Beijing en Mar del Plata, en el Foro de ONGs de Beijing; Seminarios: UNIFEM/FLACSO/IDB en São Paulo (1995), Consejo Nacional de la Mujer de Argentina con apoyo de la Unión Europea, Buenos Aires (1995), “Segundo Seminario sobre Mujeres y Mercosur”, organizado por UNIFEM, São Paulo, con participación de OIT, sindicalistas, parlamentarias, académicas e integrantes del movimiento de mujeres (1997).

En la práctica, continúan las diferencias comerciales entre Argentina y Brasil, y entre ambos y Uruguay (Arancel Externo Común, normas de origen, normas técnicas que obstaculizan los intercambios); continúan, también, las discrepancias respecto a la posición a adoptar en los organismos internacionales (OMC), y los conflictos (disputas comerciales) tienden a dirimirse con exclusión de los socios menores. En paralelo, la crisis política que ha sacudido a Brasil en las últimas semanas, se suma a la carrera electoral que ha acaparado el debate y teñido todas las decisiones en Argentina, y por supuesto, a la poca claridad que ha traslucido en términos de opciones en materia de política comercial del novel gobierno nacional más allá del discurso proclive a fortalecer el bloque regional.

La sucesión de medidas comprometidas, incluso la que da respuesta a una demanda de larga data respecto a la atención a las asimetrías regionales, queda en entredicho porque la misma institucionalidad, que no facilitó el avance hacia un proceso de integración profunda y consagró vacíos que dieron pie a la introducción de restricciones comerciales y controversias, sigue intacta. Los órganos de gobierno del MERCOSUR no están dotados de responsabilidades y atribuciones claras, que los vuelvan operativos. Ello se ha reflejado en la falta de “incorporación” nacional de las normas producidas por los órganos regionales. Bouzas (2005) señala que dada la participación marginal del órgano máximo de toma de decisiones (el CMC) en la conducción y administración del proceso de integración, con frecuencia ha predominado una ausencia de orientaciones estratégicas sobre áreas prioritarias para el proceso de negociación intra-regional.

Se ha dicho que el bloque funciona más como una Zona de Libre Comercio, que como una Unión Aduanera. Pese a los compromisos suscriptos, es notoria la ausencia de disposiciones orientadas a una política comercial común compuesta por un sistema de clasificación de las mercaderías comunes; un Código Aduanero Común para la circulación de bienes a la interna de la zona; reglas de defensa comercial comunes; similar esquema preferencial de comercio respecto a terceros mercados; regímenes especiales de comercio armonizados o comunes.

En cuanto a la dimensión social y la visión de género, la plena democratización de las instancias de decisión aún está pendiente. Esta depende no solamente de la participación directa de los actores sociales sino de la consideración de los planteos del Foro Económico Consultivo y Social y de la Comisión Parlamentaria, como expresiones sociales y políticas indispensables para un proceso de integración con bases verdaderamente democráticas.

En el caso de la REM las agendas de las reuniones indican un acercamiento muy importante a los asuntos que han preocupado al movimiento de mujeres de la región (Valdés, 2001)¹⁶. Sin embargo, la debilidad que subyace a la conquista de este espacio en la estructura institucional del Mercosur, ha estado dada por su carencia de recursos financieros y humanos para encarar su labor. A su vez, no ha desarrollado en la mayoría de los países, lazos con el movimiento de mujeres y por lo tanto, no ha incidido prácticamente en la discusión de los diferentes temas, mostrando una participación marginal, y alejada del proceso de negociaciones, con relaciones y superposiciones significativas con las mujeres activistas.

¹⁶ Citada en Jelin (2002)

La perspectiva de género en el tratamiento de los temas laborales en la estructura institucional se ha enfrentado a obstáculos que derivan del propio carácter de la integración, es decir, el reducido espacio que ha tenido la dimensión social en este proceso y la concepción restrictiva de la misma al ámbito de negociación entre empresarios y trabajadores, y la situación de las mujeres y de la temática de género en el ámbito sindical en cada uno de los países.

En tanto no se modifiquen estas estructuras, los avances en torno a la efectiva implementación de decisiones y su contribución real al desarrollo económico, es dudoso.

d. Lo que aprendimos, lo que falta

La integración regional ha permanecido en el limitado horizonte de los acuerdos comerciales, prescindiendo de los marcos regulatorios, la coordinación de políticas económicas y las articulaciones de incentivos productivos, y de la participación activa de la sociedad civil. Su contribución al crecimiento económico ha resultado muy modesta, y su aporte al desarrollo con equidad, una utopía. Las inequidades, incluidas las de género, efectivamente se han reconfigurado en estos últimos años, pero más atadas a los vaivenes de la liberalización económica y los avatares de la globalización, que como resultado de la acción de las políticas públicas.

Pero, mas allá de los vaivenes y fracasos del proceso de integración, el MERCOSUR continuó existiendo como “espacio de referencia” para la sociedad civil organizada (sindicatos, empresarios, grupos de afinidad en temas de educación, industria, organizaciones sociales), que con matices y diferencias podría decirse que ha sido la principal sostenedora del proceso de integración en los tiempos de mayor crisis. Es decir, se dispone de espacios para debatir, para demandar y proponer iniciativas. Es tiempo, entonces de preguntarse ¿ha perdido vigencia la apuesta a un proyecto productivo compartido, que potencie los procesos internos de desarrollo con equidad? ¿Qué hemos aprendido de nuestra experiencia del proceso? Quizá no sea tarde, y estos aprendizajes sirvan para construir nuevas expectativas respecto a la integración regional...

Una primera conclusión reside en que un proceso eminentemente erigido en torno a regulaciones comerciales (particularmente, arancelarias) terminó haciendo del comercio exterior el eje de las negociaciones, quedando las estructuras productivas locales, y las posibilidades de desarrollo subsumidos a esa lógica. Como resultado, los países miembros no modificaron sustantivamente la capacidad de expansión de sus economías nacionales, al tiempo que se generó una gran vulnerabilidad regional ante *shocks* externos. Sabemos, ahora, de las consecuencias de asumir un proyecto que incrementa la interconexión entre países, sin internalizarlo por completo en las agendas de políticas públicas y de decisiones de agentes locales. Incluso, sabemos del riesgo de adoptarlo en forma independiente de la elaboración de una estrategia económica debatida y asumida conjuntamente por todos los actores involucrados.

Conocemos, ahora, los riesgos de no tomar decisiones en torno al tratamiento de las asimetrías estructurales y a la políticas regulatorias del comercio entre países, porque sabemos de las tensiones políticas y presiones para el restablecimiento de la protección a través de mecanismos *ad hoc* y la tendencia a aumentar el número e intensidad de las

restricciones para-arancelarias, que terminan afectando siempre con mayor intensidad a los socios menores. Así, si bien para muchos analistas, la creación del FOCEM tiene un simbolismo político (que en todo caso, no es menor) más que un significado económico, su implementación significa un reconocimiento que va más allá de la experiencia previa con el Programa de Liberalización Comercial y el tratamiento excepcional que recibieron Paraguay y Uruguay¹⁷. La existencia del FOCEM, puede contribuir a superar la visión del Mercosur solamente como subproducto de un entendimiento bilateral entre la Argentina y Brasil, donde los países menores demandaron condiciones más flexibles para alcanzar la liberalización total del comercio intra-regional, y transformarlo en una integración más profunda.

La naturaleza de los órganos del Mercosur se justificó en el deseo de mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos locales y no “aislar” a las burocracias nacionales vinculadas al proceso de integración, de modo de volver más eficiente la introducción de las decisiones del bloque en las legislaciones, políticas y agendas de los actores nacionales. Sabemos, tras 14 años, que el efecto esperado no se ha cumplido, y que la tendencia no ha sido el reforzamiento del esquema de participación regional, sino el de los canales nacionales, donde existen mecanismos formales o informales de interacción público-privada ya establecidos. Por lo tanto, sabemos que pese a que las decisiones recientemente adoptadas a nivel del bloque traslucen una voluntad política de reafirmación de la integración, en tanto la misma no se pronuncie firmemente a través de acciones en el ámbito local, no comprometerá la estrategia de empresarios, trabajadores ni de los mismos organismos estatales internos.

También parecen claros los roles de los socios: Argentina y Brasil tienen la preeminencia en la generación de riqueza, por lo que Uruguay y Paraguay necesitan configurar su rol en el proceso de integración. Los conflictos pasados y la proyección del bloque dependen crucialmente de que pueda articularse la importancia de la base política con la base material del proceso de integración.

Las transformaciones que las economías experimentaron en la década del noventa, han dado lugar a progresos en la situación de las mujeres en la esfera pública y en los hogares. No obstante, éstas convivieron con crecientes desigualdades económicas, sociales, políticas, culturales y mediáticas que caracterizan al mundo globalizado. Desde esta perspectiva, sabemos, que se requiere un rol pro-activo del Estado y participativo de la sociedad civil para que las instituciones y las decisiones adquieran fuerza y puedan construirse con estrategias de cooperación para promover el empoderamiento y la construcción de institucionalidad.

A los largo de estos años, el movimiento feminista y de mujeres ha hecho un aprendizaje considerable en términos de relacionamiento y búsqueda de consensos por encima de las fronteras nacionales. Las conferencias de Naciones Unidas en los 90 abrieron la oportunidad de llevar las reivindicaciones a los niveles más amplios de gobierno global, que se reflejaron en la Plataforma de Acción de Beijing y las

¹⁷ En ese caso, los instrumentos para reconocer el menor desarrollo relativo fueron un mayor número de excepciones temporarias al libre comercio intra-regional, un año adicional para que Paraguay y Uruguay concluyeran el Régimen de Adecuación Final, un mayor número de excepciones temporales al AEC y plazos más largos para eliminar todas las excepciones nacionales para Paraguay, plazos más extensos para la convergencia al AEC en bienes de capital (900 productos) para Paraguay (2006 en vez de 2001) y en los sectores informático y de telecomunicaciones (220 productos) para Paraguay y Uruguay (2006 en vez de 2001) (Bouzas, 2005).

Convenciones de Derechos Humanos, Población y Desarrollo, Desarrollo Social, entre otras. Contamos, ahora, con nuevas dinámicas del movimiento social de mujeres, que se fortalecieron en distintos espacios, a nivel nacional y también regional e internacional, produciendo nuevos paradigmas y nuevas formas de abordaje interpretativo de la realidad, y comenzando a penetrar las instituciones en los distintos niveles.

Sabemos, que la fuerza que el movimiento sindical ha jugado y juega un rol protagónico en la promoción de la participación. Pero también sabemos, que la presencia de las mujeres y de la temática de género en el ámbito sindical es relativamente reducida en cada uno de los países, por lo que los logros de la consideración de los impactos sobre las relaciones de género han sido relativamente escasos.

Para el movimiento social de mujeres ha quedado claro que es preciso ir más allá de la conquista y consolidación de los derechos femeninos, porque su propia agenda no es sostenible si se mantiene al margen de la acción política que comprende a la sociedad en su conjunto. En este marco, aparece la oportunidad para colocar la transversalización de género como asunto fundamental en la construcción de una sociedad democrática. Unido, además, al fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR y la interacción y monitoreo de la sociedad civil con los organismos gubernamentales, porque, también ha quedado claro, que si la transformación de las inequidades, no se propicia a través de políticas públicas deliberadas, entonces ¿cómo se hace?

Parte 2: Movimientos sociales y de mujeres: hacia una agenda de género el Mercosur

El MERCOSUR institucional, sus reuniones, estructura, conflictos, y negociaciones constituye una agenda específica seguida por un conjunto limitado de actores particularmente sindicalistas, las cooperativas y los empresarios. Sin embargo, como expresa E. Jellín, el MERCOSUR comienza a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades- diálogos, intercambios, encuentros y conflictos- entre diversos actores y agentes sociales. (E. Jellín 2000, pp. 260).

En efecto, para muchas organizaciones y actores, la atribución de sentido sobre la Integración, va mucho más allá de las dinámicas concretas del MERCOSUR institucional y es así que desde la creación del MERCOSUR y con independencia de su agenda institucional se han multiplicado las interacciones regionales de los actores; sean estos de sectores sociales específicos o de asociaciones profesionales, como psicólogos, o antropólogos para citar solo algunos.

En este capítulo analizaremos el proceso y los antecedentes de interacciones y agendas generadas desde el movimiento feminista y de mujeres de los países del MERCOSUR.

Los aprendizajes y las agendas manejadas en los últimos años muestran un proceso de maduración y enriquecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres consolidando espacios regionales de interacción y elaboración de estrategias de incidencia tanto en el plano organizativo como para la conformación de agendas políticas y de análisis. Entre ellas se puede mencionar el Foro de Mujeres del MERCOSUR integrado desde la constitución de la Reunión Especializada a la dinámica institucional del MERCOSUR, la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y más recientemente la Red de Género y Comercio, o la Articulación Feminista Marcosur.

a. Antecedentes

Los nuevos escenarios nacionales e internacionales de los años 90 y en particular las dinámicas de las cumbres internacionales de Naciones Unidas orientaron al movimiento de mujeres de América Latina a desarrollar acciones coordinadas para incidir en los debates globales. Después del impacto del “Planeta FEMEA” para la ECO 92 en Río de Janeiro, los movimientos de mujeres de la región se prepararon para actuar conjuntamente en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China en 1995. Este proceso que comienza en 1993 ocupa prioritariamente la agenda de trabajo de las ONG y académicas hasta 1995.

Los debates acerca de los procesos de integración regional se insertan en este espacio de la Coordinación Latinoamericana hacia la IV Conferencia. En Uruguay, sin embargo algunas organizaciones feministas y centros de investigación (GRECMU y CIEDUR) ya habían comenzado el análisis de la integración regional y su impacto en las mujeres.

Desde la constitución del MERCOSUR, las ONG feministas vinculadas al análisis de la temática del empleo de las mujeres, las sindicalistas y UNIFEM y FLACSO

desarrollaron esfuerzos para introducir la consideración de la dimensión de Género en el proceso de integración. Las iniciativas en ese momento fueron dirigidas al Sub Grupo 11, dedicado a las relaciones laborales, empleo y previsión social. Al evaluar los esfuerzos realizados, FLACSO y UNIFEM, constataron el relativo desconocimiento por parte de las organizaciones de mujeres y decidieron implementar un foro de información y sensibilización para incrementar la participación de las mujeres en el MERCOSUR.

En 1995, y previo a la IV Conferencia de Naciones Unidas (31 de julio-2 de agosto), se realiza en la sede del PARLATINO en San Pablo, el primer seminario de entrenamiento y análisis de las Mujeres en el MERCOSUR.

En ese seminario se prueba una carta dirigida a los presidentes de los países del MERCOSUR que expresa *“del trabajo realizado en este importante evento, organizado por FLACSO y que contó con el patrocinio del Parlamento Latinoamericano, Fundación Memorial de América Latina, UNIFEM, The British Council, Fundación Fullbright, BID, Unido y OIT, surge la preocupación del impacto que el proceso de integración puede tener sobre el mercado de trabajo femenino. No obstante, también consideramos que el MERCOSUR puede constituirse en un nuevo escenario para construir relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, contribuyendo así a la reafirmación de la justicia y la democracia en nuestra región. En consecuencia solicitamos que las políticas de igualdad de oportunidades sean incorporadas como uno de los temas centrales en la agenda MERCOSUR.”*

También en este seminario se constituye la Red “Mujer y MERCOSUR” integrada por organismos gubernamentales para las mujeres, parlamentarias, ONG, investigadoras, sindicalistas, y empresarias, con el objetivo de compartir información, estudios, resultados de investigaciones, etc. CIEDUR y NGONET del Instituto del Tercer Mundo quedaron responsables de coordinar esta RED.¹⁸

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

Para la IV Conferencia sobre la Mujer de ONU realizada en Beijing- China en setiembre 1995, la Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe promueve la realización de un panel sobre “Los procesos de Integración regional y su impacto en las Mujeres”. Como dice en esa instancia Marcia Rivera, Secretaria Ejecutiva de CLACSO, *“junto con el debate sobre visiones o modelos alternativos de desarrollo que aseguren la equidad de género, la discusión sobre integración económica en la región es el desafío más importante que tenemos frente a nosotras en los próximos años”*.

Para Marcia Rivera, se abren algunas dimensiones importantes para el debate:

¹⁸ Esta Red, en realidad no llegó a cumplir todas las metas definidas debido a la falta de recursos para su funcionamiento.

1. Una que afecta particularmente a las mujeres tiene que ver con los movimientos territoriales de la población y en particular la constitución de mercados de empleadas domésticas asalariadas. Sin “libre circulación de personas” hay países “exportadores” de trabajadoras domésticas como Paraguay y Bolivia hacia Argentina; República Dominicana a Puerto Rico; El Salvador a EEUU, entre otros tráficos. También hay tráfico en la prostitución que requiere ser estudiado con mayor profundidad.
2. Las interrogantes abiertas por los nuevos patrones de consumo y el impacto cultural de los procesos de integración, ¿podrán fortalecer procesos para una integración con desarrollo humano, equitativo y sustentable?
3. Necesidad de abrir una reflexión específica acerca de los procesos políticos y la inserción de las mujeres. *“La integración requerirá concebir nuevas formas de representación; parlamentos regionales o subregionales, comisiones especializadas, etc- donde sería imprescindible que el movimiento de mujeres tomara el liderazgo. Para ello necesitamos trabajar arduamente en una doble vía: definiendo posibles vías de reconstrucción del terreno de la política a fin de asegurar una adecuada representación de las mujeres, y trabajar con las mujeres para interesarlas y capacitarlas en el trabajo político a nivel regional, que tiene evidentemente una lógica y requerimientos bastante diferentes para los cuales hay que prepararse”.*

Es posible afirmar que los enfoques acerca del MERCOSUR en esta primera etapa se centran en general en los impactos sobre los mercados de empleo. Como plantea Alma Espino *“es difícil separar lo que son impactos del proceso de integración de otro conjunto de fenómenos que ocurren, al mismo tiempo, en los países de la región. La integración regional se da de una manera políticamente discutible y simultáneamente a un fuerte proceso de apertura unilateral. Es decir, se liberaliza el comercio entre los socios, pero al mismo tiempo cada uno de los países, unos más que otros- Argentina y Uruguay evidentemente hacen punta en esto-, se apuran a liberalizar el comercio con el resto del mundo”.* (Espino, 1995, pág.19).

Después de la Conferencia de Beijing y con la Plataforma de Acción Regional¹⁹ y Mundial, la acción de los movimientos de mujeres se orientaron a realizar el seguimiento de la implementación de la Plataforma en cada uno de los países. En opinión de Teresa Valdez la preocupación por el MERCOSUR quedó fuera de los movimientos de mujeres debido a la falta de fuerzas para encarar el seguimiento de los gobiernos (propicios a firmar compromisos internacionales para la equidad de género, pero omisos en su cumplimiento), y a la vez encarar acciones a nivel del MERCOSUR.

Sin embargo, algunas actoras y organizaciones continuaron trabajando y produciendo reflexiones en esa línea. En 1997 se realiza en Río de Janeiro el Segundo Seminario Internacional sobre Mujer y MERCOSUR. Centrado – al igual que el primero- en el impacto que tendrían los procesos de integración en el mercado de trabajo femenino,

¹⁹ La Plataforma de Acción Regional fue aprobada en el Marco de CEPAL y es la base de acuerdo de los Gobierno de América Latina y el Caribe para la IV Conferencia. Desde el punto de vista político la Plataforma de Acción Regional es más avanzada que la PAM.

incorpora en mayor medida la reflexión sobre las dimensiones sociales de la integración. (Teresa Valdez 2003, pág 263).

En este segundo seminario participan las Representantes de las Areas Gubernamentales de la Mujer de los países integrantes del MERCOSUR que al final de la actividad emiten una declaración conjunta que reclama:

“ que el Consejo del Mercado Común implemente los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de los trabajos de los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR”.

“ que consideren la creación de la Reunión de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR”.

Y recomiendan:

*“ que para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, es necesaria la participación activa de las organizaciones de mujeres de la Sociedad Civil en el Foro Consultivo Económico Social”.*²⁰

Esta declaración es el antecedente de la creación en 1998 de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM) por resolución del Grupo Mercado Común. (Resolución 20/98 del 22 de julio 1998).

A pesar de que en las dos instancias regionales de 1995 y 1997, impulsadas por FLACSO y UNIFEM con el apoyo del BID, el PARLATINO, la OIT y otros organismos internacionales, se promovió la participación de organizaciones diversas de mujeres, ONG, sindicalistas, e investigadoras, la constitución de la REM, reconoce como espacio asesor de la sociedad civil en su acto de conformación al Foro de mujeres del MERCOSUR, una ONG integrada por mujeres de partidos políticos, funcionarias de gobierno y empresarias.

Las organizaciones feministas, las sindicalistas y las académicas han estado ausentes de la REM, participando en alguna de las reuniones como observadoras y a invitación de alguno de los gobiernos. La delegación gubernamental de Brasil, según consta en las actas de la REM ha planteado desde el 2001 al organismo la necesidad de ampliar la representación a otras organizaciones de mujeres. De hecho, entre 1995 y 2000 se profundizan los lazos entre las organizaciones de mujeres y las instancias gubernamentales para las mujeres en torno a la implementación de la Plataforma de Acción Mundial, sin embargo la agenda del MERCOSUR aparece en cierta medida aparte de estos diálogos.

La preocupación por el proceso de integración regional no desaparece sin embargo, del trabajo de los colectivos feministas y de las agendas de investigación de las académicas. Las agendas internacionales y regionales tienden a complejizar la agenda de las organizaciones y producen también otras interacciones con movimientos sociales en coaliciones muy amplias como la Alianza Social Continental contra el ALCA.

En la coyuntura electoral de 1999, el Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR integrado por ONG de Argentina, Chile y Uruguay llevó adelante un estudio

²⁰ Declaración Conjunta de las Representantes de las Areas Gubernamentales de la Mujer de los países del MERCOSUR . FLACSO/BID 1999

comparativo de la Agenda de género en los procesos electorales. Las preguntas formuladas para el estudio plantean explorar, por una parte, si los candidatos contribuyen al desarrollo de una cultura de derechos y cómo aparecen las mujeres, los y las jóvenes, la sociedad civil y sus múltiples actores en los discursos y propuestas electorales, pero también se pregunta cuál es el papel que los candidatos otorgan a la integración regional y al MERCOSUR.

El estudio del caso uruguayo fue responsabilidad de Cotidiano Mujer y realizado por la politóloga María Elena Lournaga.

En relación al MERCOSUR Lournaga concluye que: *“La agenda del MERCOSUR no es ajena, cultural y políticamente, a la sociedad civil, algunos de cuyos representantes han solicitado su participación efectiva en el Foro Consultivo Económico y Social. Grupos de mujeres han desarrollado iniciativas a nivel empresarial y a nivel de las organizaciones sindicales, que constituyen aprendizajes y acumulaciones al respecto. Muchos actores y organizaciones sociales están incorporando el nivel regional en su accionar. Este recurso tiene efectos positivos en un doble sentido: refuerza el propio proceso de integración en sus dimensiones sociales, políticas y culturales, pero al mismo tiempo opera como fortalecedor del actor a nivel nacional. (...)*

Pero, *“los temas de la agenda social así como aquellos vinculados a temas transversales, como seguridad ciudadana, legislación laboral, seguridad social, medio ambiente, infancia, y juventud comienzan a ser visibilizados como temas a incorporar. (...)*

La campaña electoral estuvo muy lejos de dar lugar a consideraciones de este tipo, pero queda abierto el camino para las y los protagonistas. (Lournaga 2000)²¹

El tema del MERCOSUR, según el estudio regional²² *“marca una las diferencias más notorias entre los tres casos, seguramente vinculado a la escala de cada país y a las condiciones geopolíticas y económicas de cada uno. En Argentina y Chile es apenas tematizado, mientras que en Uruguay es un asunto relevante más allá de la escasa elaboración de reflexiones sustantivas al respecto” Lournaga, 2000 pág. 39.*

b. La AGENDA de Género en los movimientos sociales.

En el año 2000, el Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR desarrolla un nuevo trabajo de investigación, esta vez tomando a los movimientos sociales como sujetos de la investigación. El eje central de esta investigación lo constituyen dos grandes preguntas: ¿de qué manera las reivindicaciones de las mujeres, o lo que podría llamarse la agenda de género, han sido integradas en las agendas de los movimientos sindicales, ecologistas, de derechos humanos, cooperativistas, campesinos y étnicos en Argentina, Chile y Uruguay? ¿De qué modo las transformaciones recientes han generado espacios, favorables o no para la articulación entre los movimientos feministas y de mujeres y otros movimientos sociales?

²¹ El rostro de los Presidenciables. Análisis de la Campaña electoral uruguayo. UNICEF- Cotidiano Mujer Coordinación Lilian Celiberti. María Elena Lournaga, Hilia Moreira Investigadoras. Edición Cotidiano Mujer, Montevideo 2000.

²² Silencios y susurros, Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay. María Elena Lournaga. Chile 2000.

El estudio a nivel Nacional fue realizado por la politóloga Niki Johnson, en las conclusiones del estudio se señala:

“La agenda de género no ha sido integrada en gran medida en la agenda, estructura y prácticas de los actores de otros movimientos sociales. En cuanto al tema de la desigualdad en la participación, faltan, primero, análisis sistemáticos de sus causas, y segundo, la voluntad de aplicar medidas concretas para superarla, especialmente si estas organizaciones buscan convocar a más mujeres. Existe, sí, un discurso favorable hacia la temática de género, pero en la práctica sólo en unas pocas instancias se supera un compromiso retórico, integrándola a la agenda principal. En general sigue siendo vista como una “cuestión de mujeres”, lo que ha llevado a la guetización del tema en el trabajo de las comisiones de mujeres. En los casos en que sí hay una integración parcial de la perspectiva de género, no es el resultado de una política activa y sistemática a nivel institucional, sino de la acción de individuos comprometidos.”

Todos los actores entrevistados plantean la necesidad de avanzar en una articulación más sólida y permanente y específicamente se menciona la necesidad de *“que los actores sociales tomen posiciones claras frente a asuntos de importancia nacional, como son el modelo de gestión de políticas públicas y el futuro del MERCOSUR”*. *“Sin embargo, consolidar una alianza que no se desgaste es un desafío grande, dadas las limitaciones que tienen los actores sociales en cuanto a recursos (humanos, económicos y de tiempo) y respecto al compromiso que se requiere para ir más allá de compartir ciertos valores generales y lograr alinear sus respectivos marcos cognitivos, cada uno asumiendo como propio la agenda del otro.”*²³

Las mujeres sindicalistas

En 1986, a un año de la apertura democrática se crea la 1º Comisión de mujeres del PIT-CNT²⁴. Es decir que desde hace 19 años las mujeres sindicalistas han buscado ampliar/ o modificar la agenda sindical.

Además de las estrategias propias adoptadas por la Comisión de Mujeres, en las entrevistas realizadas por N. Johnson en el año 2000 se señalaron otros dos factores que han contribuido a los avances de la temática en el movimiento sindical uruguayo.

“Primero, el apoyo a la inclusión del tema género demostrado por cooperantes internacionales del movimiento sindical, y en particular las normativas y recomendaciones de la OIT al respecto. Este apoyo fue fundamental, por ejemplo, para la creación en 1997 de una Comisión Tripartita en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene como objetivos velar por la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo, y para la inclusión en 1999 de cláusulas de no discriminación en tres convenios colectivos. Segundo, el ejemplo brindado en cuanto a la integración de una perspectiva de género en otras centrales sindicales de la región —en particular de Brasil—, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), y

²³ Niki Johnson. Mundos paralelos. Agenda de género y movimientos sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Isis Internacional, Memch, Instituto de la Mujer, CECYM, Cotidiano Mujer.

²⁴ Alma Espino, realiza una historia de la Comisión de Mujeres del PIT- CNT desde 1986 a 1996. Espino, A. 1998

la creación de la Comisión de Mujeres de la CCSCS en mayo 1997, la cual “retroalimentó” la Comisión de Mujeres del PIT-CNT.

Los principales avances en la agenda del PIT-CNT incluyen la transversalización de género en los programas de formación de la central, la integración de una perspectiva de género en la línea de trabajo sobre integración regional (que ha arrojado como resultados concretos la inclusión de artículos de no discriminación y de igualdad de trato y oportunidades en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, y de indicadores de género para el monitoreo del Observatorio de Mercado de Trabajo), y un proyecto piloto sobre “Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Formación Profesional” en JUNAE”

Un elemento interesante a mencionar y que constituye un eje central de la estrategia hacia el futuro es que tanto en Argentina, como en Brasil y Uruguay las sindicalistas-feministas tienen una articulación con el resto de las organizaciones de mujeres tanto a nivel formal como e informal, y ello permite llevar adelante agendas comunes.

c. Cambios de enfoques y agendas

Como hemos analizado hasta ahora no ha resultado fácil para el movimiento de mujeres insertarse en el proceso de negociación del MERCOSUR, aún cuando se han producido innumerables intercambios, debates, seminarios y estudios que han aportado elementos de reflexión y análisis sobre las relaciones de género en los países del bloque.

La principal dificultad podría explicarse debido a la simultaneidad de dos agendas desconectadas, por una parte el impulso hacia los estados nacionales para la incorporación de la Plataforma de Acción Mundial (Beijing 1995) y las dimensiones de género en las políticas públicas nacionales y por otra el desarrollo de argumentaciones y discursos sobre la globalización, las políticas de integración y las relaciones de género.

La práctica política comienza a incorporar nuevas agendas y ejes de preocupación e investigación, y las nuevas temáticas también plantean nuevos desafíos teóricos pero también organizativos. Es así que a partir del 2000, sea en torno al seguimiento y evaluación de los cinco años de la Conferencia de Beijing, y el Cairo, como a la incorporación en el movimiento de mujeres de los debates sobre globalización, regionalización y macroeconomía y la fluidez de los intercambios a nivel regional de las organizaciones, surgen necesidades de articulaciones regionales con nuevas agendas.

En septiembre del 2000 se realizó en Montevideo un seminario convocado por el Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR y organizado por Cotidiano Mujer. En esta instancia las participantes²⁵ se proponen consolidar una corriente feminista surgida de la experiencia de trabajo conjunto en torno al proceso de la IV Conferencia hacia la Mujer autodenominada “Articulación Feminista Marcosur”.

²⁵ Equipo de Seguimiento y Propuesta de Políticas Públicas (ESIPP) de Argentina, la Articulación de Mujeres Brasileñas (AMB), la Coordinadora de la Mujer de Bolivia, la Coordinación de Mujeres del Paraguay, la Comisión de Seguimiento de los compromisos de Beijing de Uruguay, la Red de educación popular entre mujeres (REPÉM) organizaciones que participaban en el Capítulo Latinoamericano de la Red de Género y Comercio, el Flora Tristán de Perú, CECYM de Argentina.

Un grupo de economistas y activistas sociales conforman el Capítulo latinoamericano de la Red de Género y Comercio y comienzan a analizar no solo el impacto de las políticas económicas y la regionalización sobre las mujeres, sino que colocan en la agenda de las organizaciones de mujeres la macroeconomía como tema de incidencia y la búsqueda de alternativas de desarrollo.

Como señala Espino “*el seguimiento de la situación de las mujeres debería preguntarse acerca de la evolución en el marco de la integración regional de un conjunto de aspectos tales como: el control sobre los medios de producción; el acceso al crédito y la tecnología; los derechos de propiedad de la tierra y las relaciones de propiedad; los ingresos y el control de los gastos; la pobreza femenina; intimidación y violencia en el hogar y en el trabajo; el acceso a la infraestructura; la salud; es status de la mujer en el hogar, en el trabajo y en la comunidad; la autoestima de las mujeres y procesos de autonomía*” (A. Espino 2000 pág, 13)

d. El MERCOSUR como “lugar” de acción política.

*El “lugar” es “una red única de conexiones vitales espacio-temporales sociales y materiales, y los significados asociados a ella” (Paasi, 1991:248) que surge y se manifiesta en prácticas intersubjetivas. El “lugar” no es una localización específica, sino que está compuesto por episodios de la historia vital situados en un espacio con dimensiones geográficas (reales, imaginadas, o utópicas). En suma, se trata de una unidad socioespacial con una duración histórica relativamente larga, una categoría social y cultural que incorpora una dimensión colectiva explícita, que representa las prácticas institucionales sedimentadas”*²⁶ Elizabeth Jelín

Resulta paradójal que, mientras gobiernos y empresarios no logran determinar con claridad un rumbo para el MERCOSUR y se instala en la agenda pública una sensación de parálisis del proceso de integración, en particular en sus aspectos económicos y comerciales, se hayan multiplicado en los últimos años las redes temáticas y articulaciones que pretenden incidir en el MERCOSUR y su agenda social. Encontramos por ejemplo, el Proyecto del CPP y CCU “MERCOSUR solidario”, el Observatorio MERCOSUR de políticas sociales, coordinado por ISODE, el Observatorio MERCOSUR de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Plataforma Interamericana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo, el Observatorio Ambiental del MERCOSUR de CLAES, Cono Sur Sustentable, integrado por Redes, Redes educativas como la promovida por el Foro Juvenil, la Red de Género y Comercio, la Articulación feminista MERCOSUR ya mencionadas, que se suma a las actividades que de larga data viene desarrollando el CLAEH y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

El MERCOSUR como “lugar” de conexiones espacio temporales

El conjunto de estas iniciativas parece indicar no solo un crecimiento de la voluntad de los/las actores/as de articularse a nivel regional sino también una consolidación de la actuación gubernamental como bloque en las Conferencias Internacionales y una mayor apertura de los gobiernos a integrar a las organizaciones de la sociedad civil en el tratamiento de temáticas y agendas.

²⁶ Reflexiones (localizadas) sobre el tiempo y el espacio. Elizabeth Jelín. Buenos Aires, mayo de 2003

Un ejemplo de ello es la creación del sub-grupo de Derechos Sexuales y reproductivos en el Grupo Salud del MERCOSUR. Como producto de una larga acción política de las organizaciones feministas también los gobiernos han incorporado a su agenda, los derechos sexuales y reproductivos.

El documento de trabajo “Directivas para la atención de la Salud Sexual y Reproductiva de hombres y mujeres en los países del MERCOSUR y Estados Asociados”²⁷ señala que *“Una convergencia importante que legitima y sustenta la cooperación en el MERCOSUR y demanda el intercambio de experiencias y propuestas, se refiere al hecho de que, en todos los países, la salud reproductiva y la planificación familiar son considerados como derechos sociales e individuales y como acciones a ser aseguradas y garantizadas por el Estado. Otra convergencia relevante se refiere al hecho de que los países del MERCOSUR, en momentos diferentes y con reservas específicas, son firmantes de los principales tratados, convenciones y acuerdos de derechos humanos, muchos de los cuales inciden directamente sobre la salud sexual y reproductiva”*²⁸.

Otro ejemplo lo constituye la Primera Reunión de Altas autoridades Competentes en Derechos Humanos de los Estados partes promovió la firma del “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos humanos del MERCOSUR”. Esta instancia ha colocado en su agenda de trabajo para la próxima reunión en Montevideo, la elaboración de Planes Nacionales de Educación en Derechos Humanos. Esta agenda, tiene un significado importante para las organizaciones de la sociedad civil que promueven desde hace muchos años el desarrollo de una educación en los derechos humanos y la transversalización de la perspectiva de género en las curriculas y por tanto se sienten también convocados a trabajar y aportar para su concreción.

²⁷ Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR y Estados Asociados. Resultados de la Comisión Intergubernamental para Promover una política de Salud Sexual y Reproductiva en la región del MERCOSUR y Estados Asociados. Pagina Web MERCOSUR.

²⁸ Este documento se encuentra en portugués. He traducido su contenido a los efectos de la mejor comprensión de este trabajo.

Parte 3: Reflexiones para el debate

El MERCOSUR –con sus avances y dificultades- se ha consolidado como marco de reflexión y acción para que las sociedades civiles y sus organizaciones, incluidas las de mujeres y feministas, articulen puntos en común, y promuevan actividades y estrategias compartidas, ¿pero hacia dónde apuntar?

¿Cuál es el papel que podrían jugar el movimiento de mujeres? ¿Cuáles son sus intereses en este proceso? ¿Cuáles pueden ser sus aportes?

- La idea de equidad, democracia y ciudadanía alentada desde la perspectiva de género y la práctica de las organizaciones de mujeres y feministas puede contribuir a la democratización del proceso de integración regional, incorporando la existencia de tensiones entre el reconocimiento y la redistribución, y entre la igualdad y la visibilización de las diferencias. Esta tensión confronta y amplía los límites de las democracias, en la medida que la redistribución sin reconocimiento es parcial y excluyente de las diferencias y el reconocimiento siempre será parcial, si no se sustenta en la redistribución (Vargas,2000).
- El éxito del proceso de negociación y su repercusión en la estrategia de desarrollo nacional, depende del grado de apoyos políticos y sociales que conquiste y para ello, deben trascenderse los aspectos puramente económicos incorporando los distintos ámbitos, intereses y demandas de la sociedad. La perspectiva de género en las políticas y prácticas del proceso de integración contribuye a esa incorporación y enriquece el análisis sobre los efectos esperados y las alternativas disponibles. En la práctica, ya muchas organizaciones feministas y de mujeres se encuentran pensando y actuando a nivel regional en diferentes agendas y temáticas (Derechos Sexuales y Reproductivos, Derechos Humanos, Convención Belén do Pará para prevenir y sancionar la Violencia doméstica y sexual), etc.
- La conquista y consolidación de los derechos femeninos por parte de los movimientos de mujeres no debería quedar al margen de la acción política orientada a los temas generales. Ello supone un mayor involucramiento en el proceso, generando discusiones y dinamizando la toma de posición en temáticas que van más allá de los planteos más tradicionales de los movimientos de mujeres y que están absolutamente interrelacionados: la autonomía económica y la igualdad de acceso a los recursos económicos se vinculan con la capacidad de combatir las diversas formas de violencia contra las mujeres, la feminización de la pobreza, por ejemplo.
- Las mujeres han manifestado a través de sus organizaciones sociales su aspiración a que la perspectiva de género sea completamente incorporada en las políticas públicas, incluidas las comerciales y de integración regional. No se trata de atender los temas de la equidad social y de género separadamente en acuerdos de cooperación para el desarrollo o luego de la aplicación de medidas económicas, a través de políticas sociales.

¿Qué papel deben jugar las instancias gubernamentales nacionales y supranacionales?

- Los mecanismos gubernamentales para el avance de las mujeres han mantenido en este período, que coincide con los 10 años de implementación de la Plataforma de Acción Mundial, una acción constante monitoreada por la División de la Mujer de CEPAL que contribuye al fortalecimiento de estos mecanismos. En el caso de Uruguay, queda pendiente implementar un mecanismo institucional con rango ministerial o de jerarquía similar, superando las carencias de estructura, y recursos para la implementación de políticas de género en el Estado y en el espacio regional.
- La aplicación de normas internacionales sobre derechos y estándares laborales, la creación de instancias para la participación e incidencia ciudadana, y los mecanismos para la igualdad de género, así como la representación equitativa de los géneros entre los negociadores, por ejemplo, pueden contribuir como salvaguardia de los principales derechos humanos, económicos, políticos y sociales.
- Las políticas y las acciones de los Gobiernos, deberían ser responsables de promover cambios para ampliar las opciones, disminuir las restricciones y generar más oportunidades para hombres y mujeres. Ello supone la acción de los organismos específicos como la REM pero también, acciones orientadas a la transversalización de la perspectiva de género en el análisis de las diferentes temáticas que involucra el proceso, las propuestas de políticas y las evaluaciones de impactos. Los mecanismos de la mujer o el *mainstreaming* de género podrían reforzarse con acciones e iniciativas concertadas entre el gobierno y la sociedad civil. Ejemplo de ello, puede ser la articulación que se ha promovido entre la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales, la Red de Género y Comercio y la Articulación Feminista Marcosur para definir estrategias conjuntas hacia la REM.
- La estructura del MERCOSUR y sus niveles permanentes de trabajo comienzan a abordar las políticas públicas desde una dimensión regional o al menos se proponen articular políticas lo que habilita la acción regional de los/las actores/as. En este sentido, la agenda regional puede articularse con la nacional, y ser una base para la presión política en el nivel interno. De esta manera, el espacio regional puede estimular la democratización de los debates y la mayor representatividad de intereses también en el plano nacional.

Referencias bibliográficas

Bouzas, R., 2005: MERCOSUR. Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda; Departamento de Integración y Programas Regionales e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo.

Caetano, G. y Vaillant, M., 2004: ¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur? Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Serie Análisis y Propuestas, Fundación Friedrich Ebert, Uruguay (FESUR).

Cotidiano Mujer, 2002: Mundos paralelos. Agenda de género y movimientos sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Isis, Memch, Instituto de la Mujer, CECYM, REPEM.

Ensignia, J. Castillo, G., 2000 Procesos de Integración: los protocolos laborales. Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert; OIT.

Espino, A., 1998 "Erase una vez comisión de mujeres..." estrategias de incorporación de las trabajadoras al movimiento sindical: evaluación y propuestas. CIEDUR. Montevideo, Uruguay

-----1999 ¿Qué es el MERCOSUR? En "Reestructuración política y transformación social. Memoria del Seminario Internacional DAWN, REPEM.

-----, 2000: Integración y género, temas a considerar. En: Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Cotidiano Mujer.

----- y Azar, P., 2002: Comercio Internacional y Equidad de género. UNIFEM, Red de Género y Comercio.

Lauraga, M.E., Moreira, H., 2000: El rostro de los Presidenciables. Análisis de la Campaña electoral uruguaya. UNICEF- Cotidiano Mujer Investigadoras. Edición Cotidiano Mujer.

Padrón, A; Rodríguez, J.M., 1993: MERCOSUR desde la perspectiva de los trabajadores, FESUR.

Jelin, E., 2002: Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur, CONICET_UBA_IDES.

------(Compiladora), 2003: Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales. Libros del Zorzal. Buenos Aires.

Rivera, M. (Coordinación), 1995: Los procesos de integración regional y su impacto en las mujeres. Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe. Flora Tristán Perú.

Vaillant, M., 2005: *Asymmetries and Disparities in the Economic Integration of a South-South Customs Union*, Departamento de Integración y Programas Regionales e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo.

Valdez T., 2003: *El MERCOSUR y el movimiento de mujeres: ¿un espacio para la ampliación de ciudadanía?* En *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Vargas Valente, V., 2002 “Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. (Una lectura político personal)”. En: Daniel Mato (coord.): *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*. Caracas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.

Vogel Arno, Nascimento Edson Organizadores, 1999: *Mujer y MERCOSUR*. Volumen I y II, FLACSO/BID.

Silencios y susurros, Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay. María Elena Laurnaga. Chile 2000. Isis, Memch, Instituto de la Mujer, CECYM, REPEM.