

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

**ELIZABETH JELIN**

(COMPILADORA)

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

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



libros del  
*Zorzal*

DISEÑO DE TAPA  
lxgal

DIAGRAMACIÓN DE INTERIORES  
Lucila Schonfeld - edit.ar

CORRECCIÓN  
Lucila Schonfeld

© Elizabeth Jelin, 2003

© Libros del Zorzal, 2003  
Buenos Aires, Argentina

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

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

[www.delzorzal.com.ar](http://www.delzorzal.com.ar)

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

# Índice

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

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

## ***Agradecimientos***

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

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

Se puede consultar más información sobre el Programa en [www.ides.org.ar](http://www.ides.org.ar).



## INTRODUCCIÓN

# ***La genealogía de un proyecto***

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

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

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

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

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

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

El paso siguiente estuvo orientado a llevar adelante inda-

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

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

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

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

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

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

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

### **Presencias y ausencias**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

# ***La escala de la acción de los movimientos sociales\****

**ELIZABETH JELIN**

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

La dimensión internacional ha estado presente desde los

---

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

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

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

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

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

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

## ¿Qué es el MERCOSUR?

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es una iniciativa de integración regional que incluye como socios plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en asociación con Chile y Bolivia a través de tratados de libre comercio. Los cuatro países firmaron un acuerdo en marzo de 1991, aunque Brasil y Argentina ya estaban comprometidos en un programa bilateral de cooperación e integración desde 1985.<sup>1</sup> Los acuerdos de libre comercio de Chile y Bolivia fueron firmados en 1995 y 1996. El acuerdo prevé la creación de un mercado común a través de la convergencia progresiva de los aranceles externos hacia un patrón común y de la gradual liberación del comercio dentro de la región.<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Los niveles de la “integración”

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

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

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

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

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

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

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

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

## **La escala de la acción y la construcción de la región**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Marcos interpretativos, oportunidades para la acción**

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

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

ves cognitivas que modelan comportamientos y ayudan a evaluar acontecimientos.

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

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

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

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

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

por la lealtad de la población y a veces inclusive por la jurisdicción territorial.<sup>6</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Los movimientos sociales y la escala de su acción**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Para concluir

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

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

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

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

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

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

### Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

# ***El movimiento sindical regional: los camioneros y los judiciales\****

**MÁXIMO BADARÓ**

## **Introducción**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## El movimiento sindical en la estructura institucional del MERCOSUR

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>4</sup> Uno de los empresarios entrevistados por Klein señalaba, en re-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

reunieron los integrantes de la CCSCS y de varias centrales sindicales de la región.<sup>8</sup>

### **Organizaciones sindicales sectoriales en el marco regional**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La Confederación de Camioneros del MERCOSUR (CCM)**

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

---

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

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

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

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

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

Los reclamos presentes en la Declaración Conjunta de Clausura revelan una clara reivindicación de la práctica sindical, donde se afirma que “son los sindicatos las organizaciones sociales más organizadas y que reúnen las mejores condiciones para enfrentar la ofensiva patronal contra los derechos de los trabajadores”. El texto se cierra con una proclama sectorial que, al mismo tiempo, define un marco de identificación de los trabajadores: “Unámonos en acciones conjuntas. Sabemos que para un motorista no hay nada mejor que otro motorista. Viva la solidaridad de los trabajadores camioneros del MERCOSUR”. Finalmente, el acta de constitución de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR<sup>11</sup> fue firmada el 23 de agosto de 1997, en Santiago de Chile. El Consejo Directivo quedó conformado por dos dirigentes argentinos, tres de Brasil, dos de Chile, uno de Paraguay y uno de Uruguay.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El SGT 5 y la participación sindical argentina

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

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

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

La posición de la dirigencia sindical argentina con respec-

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

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

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

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

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

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

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

### **Sindicatos y camiones en la frontera argentino-brasileña<sup>16</sup>**

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

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

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

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

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

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

Si bien existen vínculos entre este sindicato y el Sindimercosul<sup>17</sup> (el sindicato de “motoristas” de Uruguayana) estos se limitan en general al intercambio de informaciones sobre empresas que tienen sus filiales en ambos lados de la frontera o a medidas de solidaridad sindical frente a las demandas de uno u otro sindicato. De hecho, no se han desarrollado medidas conjuntas de los sindicatos de ambos lados de la frontera. De hecho, y en esto coinciden, los dirigentes camioneros de Paso de los Libres y los de Uruguayana reconocen que el fortalecimiento de la Confederación de Camioneros del MERCOSUR no constituye un interés central para sus respectivas conducciones nacionales.<sup>18</sup> También existe la percepción por parte de estos dirigentes de que sus centrales sindicales no tienen un conocimiento pleno de lo que sucede con el transporte en la frontera. Si bien ambos dirigentes camioneros reconocen la necesidad del fortalecimiento de la Confederación, también argumentan que esto es algo difícil dado que los problemas, los intereses y las prioridades de cada sindicato nacional son diferentes. Mientras que el Sindimercosul apunta, como objetivo de largo plazo, a lograr una equiparación en los convenios colectivos de trabajo a nivel regional, donde el convenio argentino sería una referencia a fin de equiparar “para arriba”, el sindicato argentino tiene como prioridad frenar la “competencia desleal” a partir de un mayor con-

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La Coordinadora de Trabajadores Judiciales del Cono Sur (CTJCS)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los dirigentes argentinos y uruguayos entrevistados reco-

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>24</sup> Asociación por una tasa a las transacciones financieras especulativas para ayuda a los ciudadanos.

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

### Las redes regionales en la acción local

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

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

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

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

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

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

### Ideas finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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

# ***Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad: las protestas sociales en torno a la represa de Yacyretá\****

**OMAR ARACH**

## **Introducción**

En las últimas décadas se ha producido la creciente intervención de ONGs ambientalistas en la política contemporánea. Esta influencia ha sido consustancial a la generalizada preocupación por el deterioro ambiental, el creciente predominio de la sociedad civil como un actor con legítimo derecho para intervenir en los procesos políticos, y la profundización de los procesos de transnacionalización que han ampliado las posibilidades de interconexión entre actores, eventos y escenarios distantes.

Esta intervención ha sido especialmente visible en distintas formas de protesta y resistencia a “grandes proyectos de desarrollo” (grandes obras de infraestructura, proyectos de colonización sobre áreas silvestres, etcétera) que implicaran intervenciones más o menos severas sobre ecosistemas considerados estratégicos. Con ello se han producido una serie de acciones que evidencian la confluencia entre las poblaciones

---

\* Trabajo realizado en el marco de una beca del Programa de Investigaciones Socioculturales en el MERCOSUR del IDES, con el apoyo de la Fundación Rockefeller.

“locales” ubicadas en las zonas de emplazamiento de estas obras y las organizaciones ambientalistas, habitualmente situadas en ciudades (y países) distantes. Esta alianza, más o menos sistemática, más o menos perdurable, dio lugar a formas de agencia caracterizadas por involucrar actores diseminados en distintas partes del globo dentro de una misma secuencia de intervención política.

En algunos casos estas alianzas implicaron victorias que ratificaron la premisa con la que orientan su intervención los ambientalistas: piensa globalmente, actúa localmente (y viceversa). Y fueron saludados por analistas y protagonistas como agencias que abrían oportunidades políticas inesperadas para las principales víctimas de los proyectos de desarrollo: las “poblaciones locales”. Asimismo, estos procesos llevaron a las organizaciones ambientalistas a ocupar un lugar cada vez más relevante dentro del campo de poder<sup>1</sup> generado en torno a los mismos.

Más allá de sus implicancias políticas, esta cuestión ha suscitado algunos interrogantes de interés para los científicos sociales: ¿cuáles son las condiciones que hacen posible la creación de una agencia social con actores física, social y culturalmente alejados?, ¿qué incidencia tiene esto en las disputas en torno a qué se hace con los bienes de la naturaleza, quiénes lo hacen y para qué?, ¿qué transformaciones (económicas, políticas, identitarias) se producen en los actores que la protagonizan? Y, en el orden metodológico, ¿cómo estudiar este proceso y cuál sería el escenario privilegiado para captar su naturaleza y dinámica?

<sup>1</sup> Un ámbito de alianza, competencia y/o confrontación entre instituciones y actores sociales involucrados en su planificación y ejecución, al que se han sumado, en tiempos recientes, diferentes actores movilizadores por la percepción de sus efectos negativos. Este campo de poder excede el ámbito de emplazamiento de la obra, y de los estados que las llevan adelante, y pone de relieve un complejo entramado político, económico y cultural, de alcance transnacional vinculado al “desarrollo” (véase Ribeiro, 1999; Escobar, 1995).

Algunas de estas preguntas son las que guían mi investigación<sup>2</sup> sobre las protestas sociales generadas en Paraguay en torno a la represa de Yacyretá.<sup>3</sup> Estas protestas prosperan sobre una arena política compleja, en alguna medida abierta y mutable a lo largo del tiempo, en la que intervienen actores que detentan intereses y perspectivas distintas, cuando no antagónicas (gobiernos nacionales y regionales, banca multilateral, grupos de interés, empresas, partidos políticos, poblaciones afectadas, ONGs, etcétera). Se trata además de un emprendimiento binacional entre dos naciones con relaciones históricamente asimétricas y conflictivas, plagadas de controversias y disputas.<sup>4</sup> Aunque la represa tiene una locali-

<sup>2</sup> Mi tesis de Doctorado en curso analiza las distintas formas de intervención que las redes de organizaciones ambientalistas llevan a cabo en torno al aprovechamiento de los ríos de la Cuenca del Plata.

<sup>3</sup> La represa hidroeléctrica de Yacyretá es un emprendimiento binacional argentino-paraguayo emplazado sobre el Río Paraná, en zona fronteriza entre Paraguay y Argentina, en un sitio próximo a las localidades de Ayolas (Misiones, Paraguay) e Ituzaingó (Corrientes, Argentina). Esta obra comenzó en 1973 con la firma del Tratado de Yacyretá. La dirección del emprendimiento está a cargo de la Entidad Binacional Yacyretá (de aquí en más EBY), un ente autónomo biestatal creado en 1974. La obra fue financiada por el gobierno argentino, a través de su presupuesto para obras públicas y de créditos que recibió de la banca multilateral (Banco Mundial, BID). El gobierno paraguayo quedó comprometido a devolver el dinero cediendo la energía generada por la obra. Su construcción se inició en marzo de 1984. En 1994 comenzó el llenado del embalse. Actualmente está funcionando a un llenado parcial (el 60% de su capacidad), dado que no se han concluido las “obras complementarias” (programas de reasentamiento de población, de mitigación ambiental, de reposición de infraestructura, etcétera).

<sup>4</sup> Actualizados permanentemente a través de narrativas sociales que refieren a hechos del pasado. Por ejemplo, la expedición de Belgrano (1811) y la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), adquieren una relevancia particular en este caso. Es frecuente encontrar esta “presencia del pasado” en las representaciones negativas que per-

zación física, la arena política no tiene un anclaje espacial delimitable. Asunción, Buenos Aires, Encarnación, Posadas, Washington, constituyen los lugares de asiento de algunos de sus protagonistas y de realización de eventos que, en última instancia, determinan lo que ocurre en la zona de emplazamiento.

Las protestas sociales en relación a Yacyretá también han puesto de manifiesto una acción convergente entre, por lo menos, organizaciones ambientalistas y población afectada. Este proceso abarca gran parte de la década de 1990 y constituye un ejemplo de lo que Keck y Sikkink (1998) llaman redes transnacionales de activismo: formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio horizontales, recíprocos y voluntarios establecidos entre actores diversos y distantes movilizados detrás de un objetivo común, que prosperan en base a su capacidad fractal de generar nuevas redes y de producir relaciones sinérgicas con otras redes organizadas en torno a otros problemas.

Una de las potencialidades políticas de estas redes radica en que las mismas constituyen espacios a través de los cuales se localiza la política ambientalista construida a nivel transnacional y se transnacionaliza, en este caso, la problemática local erigida en torno a los impactos de la represa. Ello pone sobre el tapete dos cuestiones de importancia relacionadas con la existencia de prácticas políticas transnacionales en el ámbito de la sociedad civil. Por una parte, a través de qué circuitos de agentes y relaciones se realizan las mismas. Por el otro, qué transformaciones se operan en los sentidos asignados a la realidad al pasar de un nivel a otro y, correlativamente, qué implicancias acarrearán para las formas de identificación colectiva que se crean o actualizan en el marco de la movilización política.

---

mean las interacciones entre “paraguayos” y “argentinos”. Véase Grimson (1998) y Jaquet (1999).

Por cierto, las redes no se despliegan sobre un vacío social. Las mismas circulan por canales y espacios políticos previamente construidos, a los que contribuyen a expandir y consolidar. Para el caso del ambientalismo, ponen en evidencia la existencia de un horizonte organizativo e ideacional transnacional que Brosius (1999) denomina “aparato transnacional del desarrollo sostenible”: un ámbito multisectorial, articulado por una serie de nociones (desarrollo sustentable, bio y socio-diversidad, participación, desarrollo local) que pueden posibilitar la convergencia de actores tan diversos como los “pobladores locales”, las ONGs ambientalistas y la banca multilateral en torno a la gestión de ciertos recursos estratégicos (Ribeiro, 1991).<sup>5</sup>

Dado que los actores que las integran son sujetos socialmente ubicados y culturalmente construidos, sus posicionamientos también reflejan la “carga de sentido” heredada, haciendo que nociones nominalmente similares (desarrollo sustentable, biodiversidad, participación, etcétera) puedan adquirir significados diferenciales para cada uno de ellos. A su vez, adscripciones previas ancladas en referencias nacionales, regionales, de clase o étnicas, por citar algunas, pueden adquirir nuevas significaciones a partir de su reacomodamiento a través de mediaciones discursivas de carácter ambientalista (Escobar, 1998; Little, 1997). Es decir, tanto el lenguaje global puede adquirir significados particulares como las adscripciones particulares pueden ser resignificadas dentro, o a partir, del lenguaje global.

De este modo, la lucha contra, o dentro, del proyecto Yacyretá, puede ser al mismo tiempo una forma de resistencia con-

---

<sup>5</sup> Esto ha llevado a definir al ambientalismo como un ámbito multisectorial característico de un movimiento socio-histórico-cultural-político amplio, portador de una racionalidad en cierta medida alternativa a algunas de las racionalidades construidas en el devenir de la modernidad (Viola, 1994).

tra el desplazamiento basado en presupuestos humanitarios, una respuesta local contra un emprendimiento de explotación interregional, una disputa más amplia sobre impactos ambientales y económicos, una lucha internacional sobre un recurso estratégico, una batalla global por la defensa del medio ambiente contra emprendimientos destructivos, etcétera. Como se ve, estos enunciados no son excluyentes. Pero, dado los múltiples niveles en los que se despliega el proceso, puede ocurrir que unos sentidos predominen sobre otros según el contexto o nivel en el que los diferentes agentes estén expresándose como sujetos políticos, según el peso que pueda tener uno u otro actor dentro de la alianza y según la dinámica que vaya adquiriendo la protesta a lo largo del tiempo, entre otros factores.

Por otro lado, el alcance potencial del movimiento (en términos de actores, niveles e influencia política) estará en correspondencia con el modo en que se sintetizan, armonizan o excluyen estos sentidos diferenciados dentro de un marco de interpretación común (Jelin, 2000; McAdam, McCarthy y Zald, 1995). Como vimos, ello está lejos de ser una empresa individual, unívoca e instantánea. Por el contrario, forma parte de un constante proceso de negociación, intercambio y confrontación entre sus integrantes. Asimismo, si bien las redes son formas de interconexión “voluntarias, horizontales y recíprocas”, es claro que no todos los actores poseen el mismo capital (material y simbólico) para hacer prevalecer un proceso de producción de discursos y prácticas políticamente eficaces en un determinado nivel.

Propongo centrar la atención en el desempeño político de una ONG radicada en Asunción del Paraguay, “Sobrevivencia, Amigos de la Tierra, Paraguay” (de aquí en más, *Sobrevivencia*). Esta organización, ambientalista y paraguaya, jugó un rol clave en lo que hace a vincular la protesta localmente generada con las redes de organizaciones ambientalistas que actúan a escala más amplia. Es este rol de bisagra o de articulación lo que convierte a su actuación política en una ven-

tana para analizar el modo en que los impactos localizados de la represa de Yacyretá se convierten en un hecho político transnacional y para explorar las repercusiones que ello acarrea en el nivel local de esta arena política. Y más específicamente, para indagar en la evolución del proceso de conexión (y desconexión) global/local que está en la base de este movimiento de resistencia protagonizado por ambientalistas y “afectados”.

Para ello reconstruyo una secuencia temporal que permita observar las distintas inflexiones que va experimentando la protesta, por un lado, y la relación entre ambientalistas y afectados, por el otro. Dado la escala y el carácter de esta arena política (deslocalizada, mutable, polifónica y plural) resulta difícil mantener una linealidad en el análisis. Esto comporta no sólo dificultades narrativas. También arrastra interrogantes de sesgo teórico y metodológico, y obliga a intentar abordajes que no se corresponden con una etnografía convencional. De hecho, ¿cuál es el contexto etnográfico en el que se desarrolla este movimiento?, ¿cuáles son los sucesivos “aquí y ahora” que van fraguando su desarrollo?<sup>6</sup>

He decidido hacer un corte longitudinal en el proceso, manteniendo el eje, fundamentalmente, en la trayectoria de *Sobrevivencia*. Desde allí identifiqué y trato de caracterizar a los otros agentes que trabaron alianza con, y a partir, de ella. Por un lado las redes ambientalistas mayores. Por el otro las poblaciones afectadas por la represa. Este derrotero no se co-

<sup>6</sup> La práctica antropológica se ha constituido en torno a investigaciones en “terreno” sobre poblaciones con localizaciones geográficas definidas. Pero en procesos sociales de esta naturaleza: ¿de qué tipo de localización estamos hablando?, ¿de qué escenarios y actores? Intentar dar cuenta de los mismos desde una perspectiva antropológica constituye un desafío que lleva a afrontar algunas de las premisas con las que se guían las etnografías de índole más convencional. Este trabajo también intenta contribuir, con algunos interrogantes, al desarrollo de este debate reciente.

rresponde con una cronología precisa a partir de la cual se pueda identificar un alineamiento automático entre estos actores. Existen ritmos específicos a cada actor y nivel, y, por lo tanto, desfases y solapamientos. Ello no obstante, el proceso existe en el tiempo y el grado de precedencia de los hechos constituye en sí mismo un factor explicativo del fenómeno. He tratado, por lo tanto, de señalar una serie de momentos cuya sucesión indica la evolución del mismo. A través de ellos, indicativos de la relación entre ambientalistas y “afectados” y de su mutua posición en la arena política, pretendo destacar los circuitos que constituyen estas alianzas, las condiciones que la hacen posible y las tensiones que subyacen a su conformación.

Como han señalado Keck y Sikkink (1998), no es posible comprender el comportamiento político de estas redes si no es con referencia a la dinámica general de la arena política y al cuadro que van conformando los actores que en ella cooperan o confrontan. Por ello he tratado, por lo tanto, de no perder de vista los posicionamientos de otros actores especialmente gravitantes (EBY, banca multilateral). He prestado particular atención a una serie de prácticas políticas y formas de intervención convergentes entre ambientalistas y “afectados” con el fin de influenciar en la arena política.

De hecho, si bien las redes ponen en juego una serie de perspectivas recíprocas<sup>7</sup> que hacen posible la conexión entre sus integrantes, es a través de las prácticas que las mismas adquieren entidad política. Como señala McAdam, McCarthy y Zald (1995), el tipo de prácticas constituye parte de un repertorio de recursos que tanto contribuye a dar una idea del perfil del movimiento como del contexto político en el cual el

<sup>7</sup> Como se dijo, esto no quiere implicar un acuerdo unívoco sobre los sentidos. Estos sentidos son negociados. Y algunas veces están basados en malentendidos que resultan productivos (Conklin y Graham, 1995).

mismo está interviniendo. Dado el interés de mi trabajo resolví dar prioridad a aquellas que fueran más relevantes para observar las implicancias de la transnacionalización de la protesta, las condiciones que la hacen posible y los requisitos para lograrlo. Y seleccioné una en la que esto se vuelve especialmente visible: la apelación al Panel de Inspección del Banco Mundial.

### **Dictadura, desarrollismo y represas en Paraguay**

La realización de grandes represas de aprovechamiento hidroeléctrico constituyó un recurso crecientemente utilizado por una gran cantidad de países a lo largo del presente siglo. Inicialmente ideadas por, y emplazadas en, los “países centrales”, fueron vistas como una innovación tecnológica capaz de brindar una eficiente respuesta a los desafíos energéticos del desarrollo industrial. Algunas regiones del llamado Tercer Mundo, que ofrecían un conjunto de condiciones propicias como la existencia de recursos hídricos importantes, un costo relativamente bajo de factores de producción, una legislación de protección del medio ambiente más débil y un general consenso de sus dirigencias (y de grandes sectores de población) sobre la necesidad de consolidar una base energética para impulsar el desarrollo industrial, pasaron a constituir un lugar preferencial para su emplazamiento (Ribeiro, 1999).

Ribeiro estudió el proceso de construcción de estas obras en tanto acontecimientos gigantescos del sistema económico mundial. Los llamó Proyectos de Gran Escala (de aquí en más PGE), y los caracterizó como procesos multidimensionales que producen articulaciones del capital a escala global e involucran a agentes diversos (estados, bancos, empresas, fuerzas de trabajo) ubicados en diferentes niveles de actuación (local, regional, nacional, transnacional). La realización de un PGE demanda un esfuerzo de legitimación mediante el cual se justifiquen las ingentes inversiones en recursos humanos y fi-

nancieros que requiere, y las drásticas transformaciones ambientales y sociales que produce en su área de influencia. La eficacia de este esfuerzo de legitimación, consistente en una serie de discursos en los que la obra es presentada como vehículo de progreso y bienestar, generalmente ha descansado en el modo en que traduce y proyecta los principales postulados de la ideología ambiente predominante: el desarrollismo.

La “ola desarrollista” en Paraguay coincidió con la dictadura del general Stroessner (1954-1989) y constituyó uno de los pilares sobre los que se asentó la legitimidad de su régimen. Su programa de gobierno, definido como desarrollismo autoritario (Hay, 1999; Lewis, 1986), estuvo basado en la recepción de crédito externo para la realización de obras de infraestructura y en la reconversión de áreas agrícolas orientadas a producir cultivos exportables para poder hacer frente a esos créditos. La represa de Yacyretá formó parte de este programa, aunque las razones para su realización no se explican si no se vuelve la vista a la competencia que sus dos estados vecinos (Brasil y Argentina) llevaban adelante en la época de las “fronteras duras”.

En efecto, la decisión de hacer la represa de Yacyretá fue una respuesta geopolítica de la Argentina en su disputa con Brasil por el control y aprovechamiento de los recursos hídricos en la Cuenca del Plata (Ribeiro, 1999).<sup>8</sup> Fue presentada a la opinión pública de Paraguay como una “conquista” de Stroessner y promocionada como el logro de una inteligente política pendular orientada a sacar ventajas para el país aprovechando las rivalidades entre los estados vecinos. Dado que la Argentina era quien financiaba la obra, se presentó al emprendimiento como una victoria de la diplomacia paraguaya,

<sup>8</sup> El Tratado de Yacyretá (1973) fue firmado siete meses después de que Brasil y Paraguay suscribieran el acuerdo para concretar la represa de Itaipú, un emprendimiento de similares características emplazado en el alto Paraná.

que obtenía una represa (y una serie de condiciones infraestructurales asociadas) “sin poner un solo peso”.<sup>9</sup>

La legitimación pública no podía descansar en la necesidad de generación de energía para la economía nacional (aún hoy Paraguay satisface su demanda con la sexta parte de lo que produce la represa de Itaipú) sino en las expectativas de bonanza derivada de la afluencia de capitales para su construcción y, a futuro, de los ingresos provenientes de la exportación de la energía generada. La obra también fue saludada como un acto vindicatorio de cara a la conflictiva e históricamente adversa relación con Argentina –especialmente agudizada después de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870)–. Su construcción se inició cuando concluían las obras de Itaipú e implicó la afluencia de “electrodólares” que permitieron atenuar la depresión económica en la que se sumió la economía de Paraguay cuando concluyó el “boom de Itaipú” (Schvartzman, 1990). Pero el proceso de su construcción se desplegó sobre otra etapa política del país.

La caída del régimen de Stroessner, en 1989, implicó la configuración de un escenario político con menores restricciones para expresar el disenso. Y el florecimiento de una serie de organizaciones de la “sociedad civil”, que fue adquiriendo un mayor predominio en la medida en que fue receptiva de apoyo de organizaciones externas interesadas en fortalecer el lento y, a veces, vacilante proceso de transición a la democracia y en promover la creación de fuerzas sociales organizadas en torno a demandas sectoriales y temáticas con

<sup>9</sup> Sin embargo, esa misma argumentación fue utilizada por el Estado argentino para justificar el papel de socio menor que ocupó Paraguay en el emprendimiento. Es frecuente leer declaraciones de agentes del Estado argentino que deslegitiman los reclamos y exigencias de sus pares paraguayos aduciendo que es Argentina la que asume el riesgo de inversión de la obra. El caso es que a la obra la pagan los dos países. Argentina sólo la financia.

progresivo predominio en la escena global (Derechos Humanos, Medio Ambiente, Derechos Indígenas, Género, etcétera) (Ocampos y Rodríguez, 1999). Con ello se crearon nuevas oportunidades para iniciar un ciclo de protestas contra una obra que presentaba, para las organizaciones paraguayas, el complicado e irresuelto dilema de presionar sobre una empresa pública binacional cuyo socio más influyente es el Estado argentino.

### **La red a nivel global. Sobrevivencia y el movimiento ambientalista transnacional**

Sobrevivencia fue creada en 1986 por un grupo de jóvenes profesionales y estudiantes universitarios interesados en la cuestión del medio ambiente y la situación de las poblaciones indígenas del Paraguay. Por entonces funcionaba como una organización voluntaria. Su creación es parte de este incipiente proceso de emergencia de organizaciones de la sociedad civil, durante el crepúsculo de la dictadura de Stroessner, que canalizó el interés político-social (y también laboral) de profesionales de las capas medias radicadas en la capital del país (Ocampos y Rodríguez, 1999).

El tipo de intervención que realizó Sobrevivencia en la arena política de Yacyretá fue cambiando con el tiempo, desde un reformismo voluntarista bajo condiciones políticas restrictivas hacia una forma de activismo profesionalizado enroldado en el ala radicalizada del movimiento ambientalista transnacional (Martínez Allier, 1999). En los primeros años de su existencia apuntaron a realizar una serie de trabajos “complementarios” a la realización de la represa. Sus primeros esfuerzos estuvieron orientados a trabajar con la población ribereña dedicada a la pesca, e intentaron desarrollar un programa de investigación y relevamiento de especies en las áreas que iban a ser inundadas. Estos intentos fracasaron por desinterés de la EBY y por falta de respaldo financiero de

las organizaciones internacionales a las que se les solicitó apoyo.

En 1991 se produjo la primera inflexión en la historia de la organización: el ingreso a Friends of the Earth (de aquí en más FOE), una federación de entidades ambientalistas de setenta países que ha pasado a ser, junto con Greenpeace y World Wildlife Fund, una de las organizaciones ambientalistas más influyentes a nivel mundial (Wapner, 1996). Este “salto” a la arena internacional, desde un ámbito donde la mediterraneidad física<sup>10</sup> se había acoplado con el aislamiento político impuesto por décadas de régimen totalitario, implicó el inicio de un proceso que acarrearía cambios cualitativos en la organización. Uno de sus integrantes me narraba su experiencia de este “pasaje”, en la que se vuelve ostensible la gravitación que el aislamiento físico y social había tenido en el mutuo desconocimiento entre ambientalistas paraguayos y sus contrapartes del norte: “decidimos salir de esta isla rodeada de tierra en la que vivíamos. Y pasamos a ser los niños mimados del ambientalismo. Nos decían: ¿pero cómo?, ¿ustedes existen?, ¿existe el Paraguay?”.

En ese entorno organizativo Sobrevivencia trabajó contacto con organizaciones ambientalistas (especialmente de Estados Unidos y Holanda) involucradas en lo que sería un movimiento de acción contra represas que prosperaba a nivel mundial

<sup>10</sup> Paraguay está ubicado en el centro de América del Sur. Es, junto con Bolivia, el único país del continente americano que no linda directamente con el mar. El “aislamiento” derivado de este hecho ha sido, y es, un elemento referencial central para explicar sus características principales, ya sea asociado a la posibilidad de autonomía, ya sea como traba para su desarrollo. La búsqueda de una salida al mar ha sido constante fuente de disputas y negociaciones con los Estados vecinos (Brasil y Argentina). Estas “determinaciones” geográficas han empezado a ser relativizadas, por lo menos para algunos sectores, con el desarrollo de medios de transporte y comunicación que permiten “conectar” con diferentes partes del mundo sin depender de una contigüidad física para ello.

(Keck y Sikkink, 1998; Mc Cully, 1996).<sup>11</sup> Este movimiento formaba parte de una tendencia crítica que ponía en cuestión a las grandes obras de infraestructura en tanto emblemas e instrumentos de una concepción de desarrollo responsable del progresivo deterioro ambiental que aqueja al planeta. En particular las grandes represas, que eran interpeladas como fuentes de provisión energética que no “son ni baratas, ni renovables ni sustentables” (documento Curitiba, 1997). A lo largo del tiempo fueron perfeccionando la intensidad y eficacia de sus intervenciones mediante la presión sobre el agente que estaba recurrentemente involucrado en su promoción y financiamiento: la banca multilateral. Esto implicó, entre otros efectos, un proceso de reformas políticas dentro del Banco Mundial para orientar el financiamiento de programas de desarrollo y proyectos de infraestructura en el marco del “desarrollo sustentable” (Cernea, 1988; Fox, 2000; Red Bancos, 1996).

Si bien no resulta sorprendente que una organización ambientalista se vincule con la problemática de una gran represa, es preciso señalar que existen otras organizaciones ambientalistas en Paraguay, y sólo ha sido Sobrevivencia la que ha tenido un trabajo continuo y sostenido en el tema. La explicación de esta trayectoria pone de relieve una combinación entre agencia personal, factores contextuales y una serie de imponderables acaecidos a lo largo del tiempo que han llevado a que esta organización y Yacyretá, hayan quedado estrechamente entrelazadas dentro del Paraguay e, incluso, dentro del ambientalismo transnacional.

Efectivamente, uno de los fundadores de Sobrevivencia (especializado en hidrología en Estados Unidos) trabajó entre fines de los años setenta y comienzos de los noventa en Con-

<sup>11</sup> En especial Bank Information Center (BIC) e International Rivers Network (IRN), también integrantes de FOE, y Center for International Environmental Law (CIEL).

sultores Internacionales de Yacyretá (de aquí en más CIDY), la empresa de ingeniería encargada del diseño de la represa. Su desvinculación de CIDY coincide con la incorporación como activista *full time* y su trayectoria ayuda a reconocer también cómo el campo de las fuerzas alternativas al desarrollo se alimenta de procesos originados dentro mismo del campo de poder del desarrollo. Esta persona configura el perfil de militante “ideal” dentro de las filas del ecologismo. Tiene un solvente conocimiento técnico sobre la temática de la represa, conoce el proceso desde “adentro” y habla perfectamente el idioma inglés (Fox, 2000; Ribeiro, 1994). A la postre, estos “capitales” que algunos agentes poseen y son capaces de desplegar serán fundamentales para desempeñarse en los foros ecologistas mundiales (Eco’ 92, FOE, Encuentro Mundial de Afectados por Represas) y ante las organizaciones financieras de ayuda internacional.

La modificación de las condiciones establecidas por el Banco Mundial para asignar financiamiento a proyectos de desarrollo se produjo en un momento especialmente crítico dentro del proceso de realización de Yacyretá. En 1989 el gobierno argentino solicitó un nuevo crédito para avanzar hacia la terminación de la obra. El Banco Mundial condicionó los préstamos a la aceptación de sus nuevos lineamientos (generar participación de la población afectada, establecer planes de manejo ambiental y social, etcétera). En 1992, bajo esas exigencias, la EBY, por primera vez, realizó audiencias para someter a la consideración pública los nuevos programas de manejo ambiental (de aquí en más PMMA) y social (de aquí en más PARR). Fue también la primera vez que aparecieron organizaciones intentando impedir el avance de la obra (no había aún organizaciones de afectados). La acción de las organizaciones ambientalistas estuvo dirigida a impedir que el Banco Mundial libere los créditos.

A pesar de ello, el Banco Mundial finalmente asignó los créditos y dio su “no objeción” a la propuesta de la EBY: realizar un llenado parcial del embalse según un cronograma que

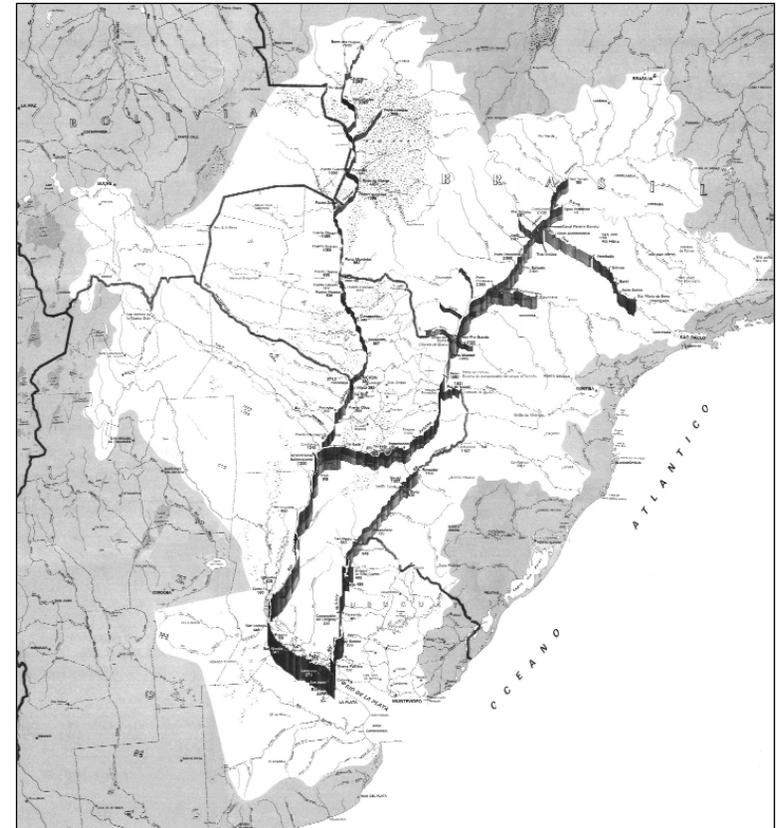
incluía cotas y años (cota 76: 1994; cota 78-80: 1996; cota 83: 1998) con el compromiso de avanzar en las “obras complementarias” en la medida en que la represa en operación fuera generando las divisas para su financiamiento.<sup>12</sup> La situación era especialmente delicada en Paraguay, donde había sido mayor la arbitrariedad con la que se habían dilapidado los recursos destinados a realizar estas obras. En septiembre de 1994, finalmente, se procedió al llenado parcial del embalse. Pero al año siguiente, amparado en la justificación de las consecuencias del “Efecto Tequila”,<sup>13</sup> el gobierno argentino suspendió los desembolsos para la concreción de los planes sociales y ambientales, agravando aún más la situación de la población afectada por la elevación de las aguas.

### **La red a nivel local: la población afectada por la represa de Yacyretá**

El embalse de Yacyretá afecta, en Paraguay, 80.000 hectáreas incluidas dentro de los departamentos de Misiones y de Itapúa, a lo largo de una franja de 90 kilómetros comprendida entre las ciudades de Ayolas y Encarnación. La población afectada (hasta ahora 35.000 personas) reside en islas, en zonas rurales, en pequeños poblados y, mayoritariamente, en la ciudad de Encarnación. El área constituye una de las cuencas agrícolas más importantes del Paraguay (aporta los montos predominantes de soja, trigo, arroz, algodón, del país). Pero fundamentalmente se caracteriza por la

<sup>12</sup> Por entonces, las obras principales de la represa tenían un grado de avance del 85%, en tanto que las llamadas obras complementarias destinadas a la mitigación ambiental y social y la reposición de infraestructura, lo estaban en un 15% (Banco Mundial, 1997).

<sup>13</sup> Crisis de la bolsa de valores mexicana que generó turbulencias en flujos financieros de circulación global y conmovió a algunas economías, como la Argentina, fuertemente dependientes de ellos.



**Cuenca del Plata**

actividad comercial dado su carácter de punto de articulación fronterizo a través del eje Encarnación (Paraguay)-Posadas (Argentina).

La ciudad de Encarnación (60.000 habitantes, la cuarta del país en términos demográficos) es el principal centro de actividades económicas y políticas de la región. Allí tienen su sede las autoridades del Departamento Itapúa y las oficinas

de la EBY dedicadas a atender todas las obras ligadas al reasentamiento de la población (Dirección de Obras Complementarias, de aquí en más DOC). Allí reside también el mayor porcentaje de población afectada. De modo que el epicentro del movimiento, por lo menos en el segmento que corresponde a las organizaciones de afectados, se ha desarrollado en esta ciudad.<sup>14</sup>

La población afectada pertenece a todos los estratos sociales,<sup>15</sup> aunque el grueso (aproximadamente el 85%) pertenece a los sectores de menores recursos. Casi en su totalidad son residentes con tenencia precaria de sus inmuebles, están insertos en la economía informal, y subsisten gracias al comercio internacional fronterizo, trabajos ocasionales en la construcción, la fabricación artesanal de ladrillos (olerías) o los servicios (Galeano, 2000).<sup>16</sup> Esta franja de población, con-

<sup>14</sup> En otros lugares florecieron formas asociativas orientadas a canalizar las demandas de la población pero las mismas quedaron incluidas dentro de entornos organizativos cuyos puntos nodales estuvieron en la ciudad de Encarnación.

<sup>15</sup> Entre los sectores económicamente mejor posicionados se encuentran productores agrarios (principalmente propietarios de arroceras) y grandes propietarios de la zona comercial de la ciudad de Encarnación. Esto se diferencia de lo que ocurre en la margen argentina, donde la población afectada es casi exclusivamente de bajo nivel de ingresos.

<sup>16</sup> Es importante tener en cuenta este aspecto a la hora de identificar las características de la población afectada, sus respuestas políticas y su potencial vinculación con organizaciones ambientalistas internacionales. Por cierto, para el discurso ecologista, las poblaciones indígenas y/o "tradicionales" son vistas como los "guardianes de la biodiversidad" y por ende como sujetos ecologistas *per se*. Esto los ha llevado a convertirse en los "aliados naturales" del ecologismo. No ocurre lo mismo con otros sujetos colectivos que son situados como agentes de transformación en otros discursos (proletarios, marginales urbanos, etcétera). No dispongo de elementos suficientes, pero aventuro que, entre otras cosas, los avatares de la vinculación entre afectados y ambientalistas están atravesados por un "desajuste" en-

siderada como la más vulnerable frente a los efectos de la relocalización (Cernea, 1988), era la que más había sufrido las incoherencias, fraudes y dilaciones en las que había incurrido la EBY.

El proceso de movilización de la población afectada fue tardío. Comenzó a mediados de 1993, cuando ya era inminente el llenado de la presa. Los sectores de mayores recursos canalizaron sus primeras demandas a través de estructuras de movilización previamente existentes (cámaras de comercio e industria, asociaciones de productores, asociaciones profesionales). Los grupos más desposeídos no tenían bajo su control formas asociativas (gremiales, sindicales, políticas) influyentes y tuvieron que iniciar un proceso de autoorganización bajo condiciones adversas. Sus principales formas de participación política se canalizaban a través de redes clientelares vinculadas a facciones del principal partido político. Casi la totalidad estaba enrolada (o adhería) a las filas del Partido Colorado, en el poder desde hacía medio siglo, enraizado en las estructuras del Estado y sustentado en una "cultura política" que fue definida como "autoritaria, caudillista, personalista, violenta, inestable y escasamente democrática" (Arditti, 1995; Lewis, 1986). En tanto que el proceso de descentralización política recién estaba en sus inicios,<sup>17</sup> y el comando de los procesos políticos en general, y de la EBY en particular, estaba fuertemente controlado por estructuras piramidales que tenían su vértice en "la lejana Asunción".

A la carencia de estructuras de movilización acordes a sus intereses se sumaban otras limitaciones de índole ideacional. Compartían las expectativas generalizadas, alentadas por los

entre las representaciones que los ambientalistas tienen de las poblaciones afectadas y lo que ellas efectivamente son en la realidad.

<sup>17</sup> En 1992 se había reformado la Constitución Nacional y en 1993 por primera vez en su historia la población había podido elegir sus autoridades departamentales.

promotores de la obra, acerca de la relación automática entre construcción de la represa y progreso económico, lo cual inhibía tomar conciencia de la real situación que se avecinaba. Ello se advertía en el desconocimiento de las características físicas de la represa y las transformaciones que acarrearía, de la trama política en la que se estructuraba el proyecto y se establecían los responsables del mismo, del marco jurídico en el que se contemplaban y definían sus derechos (Tratado de Yacyretá, PARR, PMMA, leyes nacionales, convenios internacionales, directrices de la banca multilateral, etcétera), entre otras cosas. El proceso de organización tuvo que remontar estas dificultades, que se amplificaban a causa del impacto del proyecto, que incrementó la heterogeneidad de la población demandante<sup>18</sup> fragmentando las respuestas colectivas (Galeano, 2000) y del “efecto entrópico” de la relocalización: empobrecimiento generalizado, pérdida de la eficacia de las estrategias de supervivencia, crisis en los sistemas de organización colectiva, etcétera (Bartolomé, 1985).

La primera organización que surgió se llamó Coordinadora de Barrios y Sectores Afectados por la Represa de Yacyretá (de aquí en más Coordinadora). De ella, con el correr del tiempo, se irían derivando otras organizaciones, coordinadoras, comisiones, etcétera. Es difícil seguir puntillosamente su desarrollo dado el grado de informalidad de su organización y la falta de documentación de la mayoría de sus acciones. Me in-

<sup>18</sup> La heterogeneidad de la población (por ocupación, adscripción partidaria, religión, origen étnico, etcétera) está acentuada por el impacto que generó el proyecto. La obra puede afectar la vivienda personal, o el lugar de trabajo, o la clientela de determinada actividad económica, o la red social de pertenencia de un individuo, implicando una demanda (y una respuesta) diferencial en cada caso. Además la población está subclasificada en franjas que tienen que aguardar la compensación en diferentes horizontes temporales (Cota 76, 80 y 83) y en categorías que tienen que ver con los distintos censos que realizó la EBY a lo largo del tiempo (“Beneficiarios”, “Adicionales”, “Extracensales”).

teresa, sí, puntualizar algunos aspectos que hacen a su perfil organizativo, ya que, con mayores o menores variaciones, todas las formas asociativas que han surgido repiten patrones similares.

Como su nombre lo indica, el principio organizador podía ser residencial o sectorial (referido a actividades económicas). Pero más allá de su denominación, las organizaciones de afectados eran (y aún siguen siendo), bastante precarias en términos de complejidad organizativa y de disposición de recursos para sostener las mismas. Generalmente funcionan como agrupamientos espontáneos, preferentemente con base residencial (y/o sectorial), en torno a la figura de un “dirigente”, que se agrupan con otros dirigentes en una entidad de segundo grado llamada Coordinadora, que también está dirigida y referenciada por un número muy limitado de personas. Las organizaciones se conocen más por la figura del dirigente que por el nombre de la organización: “el grupo de fulano”, “la gente de fulano”, quienes aparecen públicamente representando a los (sus) afectados,<sup>19</sup> haciéndolas muy susceptibles a las decisiones personales de los mismos.

Su ámbito de actuación era, predominantemente, la política de nivel local,<sup>20</sup> demandando a las autoridades por los perjuicios ocasionados a sus miembros y denunciando la for-

<sup>19</sup> La forma organizativa predominante se adecua a la definición de facción, entendida como “grupos en conflicto, no corporados, reclutados por un líder, en un escenario político que no es de muy vasta escala, lo que conlleva relaciones cara a cara entre el líder y sus adherentes, lo que personaliza el comportamiento político. Finalmente es el mismo conflicto lo que otorga presencia a las facciones al entrar estas en competencia ya sea por recursos o por posiciones de poder” (Bartolomé y Barabas, 1990:56).

<sup>20</sup> Retomo la distinción propuesta por Bartolomé y Barabas (1990) entre política local (aquella cuyos principales resortes están bajo el control absoluto de la población local) y política de nivel local (aquella que se manifiesta localmente pero cuyos principales parámetros son proyectados desde niveles de integración superiores).

ma en la que se estaba conduciendo el proceso relocalizadorio. En general buscaban obtener reconocimiento como interlocutores legítimos, a la vez que atraer para su causa la atención pública. El poder de resonancia, para usar la expresión de Keck y Sikkink (1998), que tiene la problemática en Paraguay permitió que sus reclamos ganaran cierta visibilidad en la escena nacional, por lo menos a partir del espacio asignado en la prensa para difundir su problemática. El principal medio gráfico del país reprodujo las palabras con que uno de los dirigentes fundacionales invitaba, en abril de 1993, a la población encarnacena a participar de la asamblea en la que se iba a formalizar la conformación de “la coordinadora”:

Si cabe vamos a llegar hasta el parlamento argentino a presentar nuestros reclamos, porque esta obra hidroeléctrica se hizo para cubrir las necesidades de energía de la Argentina. Nosotros no necesitábamos ni queríamos esta represa que tanto perjuicio nos está causando. Sabemos que entre los argentinos muchos ya fueron relocalizados, más que los de acá, y quienes todavía no fueron relocalizados por lo menos ya conocen dónde van a ser instalados, mientras que nosotros ni siquiera sabemos qué va a pasar, dónde nos va a tocar la relocalización, ni cuándo. Acá se están violando derechos humanos elementales. Nosotros somos personas, no animales, y como tales merecemos respeto. Los afectados estamos en pie de guerra, pero sin armas y no vamos a ceder en nuestra lucha, en nuestros reclamos, en el lugar que sea y vamos a adoptar la misma estrategia de los campesinos sin tierra, movilizarnos y reclamar, hacer ruido, hacernos sentir y reclamar hasta entre los organismos internacionales que son sensibles a los derechos humanos, a ver si de esta manera nuestras autoridades no se ven obligadas (*sic*) a responder a nuestros problemas (ABC, 22 de abril de 1993).

En las palabras de este dirigente se pueden señalar algunos de los tópicos que hacen al marco de sentido con que los

afectados se construyen como sujetos políticos en torno a la represa de Yacyretá: la visión de la represa como una obra argentina (una manera de desnacionalizar la obra para quitarle legitimidad a sus impulsores); la apelación a valores establecidos en la política internacional (derechos humanos) para hacer demandas de ciudadanía, o simplemente de humanidad (“*nos tratan como animales*”) y la voluntad de poner en marcha el “patrón boomerang” (Keck y Sikkink, 1998): la búsqueda de una tercera parte (el parlamento argentino, los organismos internacionales) con alguna influencia sobre las autoridades a las que se les está haciendo el reclamo.

Esta táctica de triangulación habría de ser un recurso eficaz. No obstante, se establecería apelando a alianzas y presiones con agentes que, según parecen trasuntar las palabras del dirigente, no estaban dentro del espectro de visión de los afectados. En efecto, la desarrollaron con mayor eficacia cuando sus reclamos empezaron a coincidir con la actuación de las organizaciones ambientalistas que, luego de haber sido derrotadas en su intento de impedir el llenado del embalse, empezaron a denunciar los impactos sociales y ambientales integrales de la represa que no habían sido mitigados o atendidos.

### **La conexión global-local**

A esa altura (1995) Sobrevivencia ya era una organización conocida a nivel internacional. La participación en FOE, el protagonismo en la organización de la Eco '92, la actividad en algunas de las más importantes redes transnacionales ambientalistas en el Cono Sur,<sup>21</sup> y la actuación en otras campañas contra megaproyectos de desarrollo (ej. Hidrovía Paraguay-Paraná) la irían consolidando cada vez más en el movi-

<sup>21</sup> Primero Pacto Ecológico para América Latina y el Caribe (PEAL), luego Coalición Ríos Vivos.

miento ambientalista que actuaba a nivel transnacional. Esto implicó, en principio, un incremento en el manejo de recursos para la acción: acceso a información,<sup>22</sup> propuestas políticas, creación de liderazgos, posibilidad de financiamiento de manera de poder sostener una pauta de acción relativamente estable con mayor disposición de tiempo, etcétera.

Sobrevivencia empezaría a jugar un papel importante en la articulación del movimiento, no sólo como un agente autónomo con su propia posición e intereses al respecto, sino también como un “*broker*” político y cultural. Esta organización tenía una doble cualidad. Por una parte estaba socializada políticamente dentro del ambientalismo y poseía el “entrenamiento” de aquellos que realizaban campañas contra grandes obras de infraestructura en cualquier parte del mundo. Por el otro, era una organización paraguaya, lo que le asignaba legitimidad para intervenir en una disputa política fuertemente atravesada con referencias nacionales y contenidos nacionalistas. Pero al mismo tiempo manejaba ciertos códigos culturales específicos de la población afectada. Todos los miembros de la organización que participaban en la “campaña Yacyretá” eran guaraní-parlantes, la lengua primaria de la mayoría de esa población, imprescindible para mantener con ellos una comunicación fluida. El guaraní es, a la vez, un diacrítico importante de pertenencia grupal (Zucolillo, 2000) y de diferenciación con respecto al principal agente de alteridad en la conformación nacional paraguaya: los argentinos (castellano-parlantes), quienes, además, eran vistos como los actores dominantes en el proceso de construcción de la represa.

---

<sup>22</sup> Gran parte de la información relevante que recibió Sobrevivencia acerca del proceso de Yacyretá la obtuvo de sus contrapartes ubicadas en Estados Unidos, las que la obtenían de su actividad de seguimiento y monitoreo de la banca multilateral. Esto se vio favorecido con las nuevas tecnologías de comunicación (Internet) que rápidamente incorporaron estas organizaciones.

La alianza entre ambientalistas y afectados no implicó la conformación de una nueva entidad. Se trató más bien de una red basada en una serie de acuerdos (siempre sujetos a renovación) que se expresaban en medidas de acción puntuales y en un programa de reivindicaciones compartidas. Este espacio de actuación común es un ámbito de construcción intersubjetiva (Keck y Sikkink, 1998) que prospera en un terreno intermedio de construcción y negociación de sentidos compartidos (Conklin y Graham, 1995). Con ello se inició la conformación de un “frente común” que intentó desarrollar nuevas prácticas políticas y recursos argumentales y que implicó beneficios para ambas partes. Por un lado acrecentó la capacidad de agencia de las poblaciones afectadas al intervenir en una arena política ampliada en la medida en que se crearon conexiones entre organizaciones ubicadas fuera del contexto local. Por el otro, le permitió a Sobrevivencia exhibir una base social con la cual obtener mayor repercusión política tanto en la arena de Yacyretá como en el mundo de las organizaciones ambientalistas en que operaba.

El proceso de oposición a una represa se revela, en buena medida, como una lucha centrada en la adquisición y el control de información relevante en el momento oportuno, de manera de poder “anticipar” las acciones del adversario y triunfar en la disputa por la hegemonía interpretativa acerca de lo que implica y significa el emprendimiento (Ribeiro, 1992). Mucho más a partir de las transformaciones acaecidas en los contextos políticos por donde se iba estructurando este conflicto: a nivel nacional, un proceso incipiente de democratización (en 1993, por primera vez luego de varias décadas, los paraguayos eligieron a su presidente por vía electoral); a nivel internacional, una modificación de los estándares que rigen la implementación de grandes obras de infraestructura. Con ello se creaban nuevas condiciones para exigir (al menos en la letra) que las decisiones vinculadas al rumbo de la obra sean sometidas a escrutinio público, obligando a que los funciona-

rios y responsables tuvieran que dar cuenta de sus acciones ante la opinión pública.<sup>23</sup>

En gran medida, el trabajo político fue un trabajo “intelectual”, principalmente “talleres”, a través de los cuales se intentaba reunir argumentos sólidos para fundamentar las demandas. Se buscaba hacer un relevamiento de los perjuicios ocasionados y no resarcidos por el emprendimiento (y traducirlos al lenguaje utilizado por los planificadores).<sup>24</sup> Al mismo tiempo, se trataba del estudio y difusión de la documentación relevante para poder actuar con consecuencias sobre esa situación específica. Junto con la incorporación del marco ideacional compartido, los efectos de esta alianza se expresaron en una serie de prácticas políticas, que tuvieron como blanco diferentes instancias de nivel nacional, ampliando el espacio de intervención y recorriendo (y descubriendo) tanto las cadenas de causalidad que conformaban el proceso de decisiones en torno a la obra como las posibilidades de invocar formas de intervención legalmente autorizadas para imponer límites o condiciones a los encargados de las mismas.<sup>25</sup>

Los efectos más resonantes, no obstante, se obtuvieron apelando a la política de nivel transnacional, mediante una

<sup>23</sup> Keck y Sikkink definen a esta táctica como “movilización de la vergüenza”. Consiste en hacer enfrentar a las autoridades con lo que en algún momento previo se habían comprometido a cumplir (*leverage moral*).

<sup>24</sup> Es notorio el cambio de lenguaje entre los primeros documentos suscriptos por las organizaciones de afectados y aquellos que se elaboraron ya avanzada la lucha.

<sup>25</sup> A nivel nacional, se fueron creando diversas instancias legislativas, ejecutivas y judiciales en el transcurso de la transición a la democracia. En especial la Comisión Nacional para la Defensa de los Recursos Naturales que sesionaba en el Parlamento, la Contraloría Ciudadana y la Fiscalía del Ambiente. También hay que destacar la convocatoria a las redes de la sociedad civil del Paraguay –en especial la Red Ambientalista del Paraguay y la Red de Redes (Pojoajú)–. Y la difusión en la prensa televisiva, radial y escrita.

serie de interpelaciones a la banca multilateral (Banco Mundial, BID).<sup>26</sup> Ese proceso consta de sucesivos capítulos de denuncia y acuerdo, en un movimiento de confrontación/concertación con un adversario que podía ser un aliado para generar una presión sobre la EBY. Voy a describir una de ellas, la apelación al Panel de Inspección Independiente del Banco Mundial, ya que es la más ilustrativa del “patrón boomerang” en tanto práctica política transnacional característica de las organizaciones de la sociedad civil.

### **La apelación al Panel de Inspección: una práctica política transnacional**

El Panel de Inspección del Banco Mundial es un mecanismo que permite solicitar que se investiguen las quejas relacionadas con la falta de cumplimiento por parte del Banco de sus propias políticas y procedimientos. Cualquier ciudadano afectado por proyectos financiados por el Banco Mundial puede entrar en él con un recurso directamente, sin tener que pasar por sus gobiernos nacionales. Pero la aceptación de la solicitud, así como de las recomendaciones del Panel, están supe-ditadas a la decisión del Directorio del Banco, compuesto por representantes de gobiernos nacionales que son, en la mayoría de los casos, los blancos directos de las denuncias presentadas.

Si bien está en discusión la verdadera eficacia que este mecanismo ofrece para movimientos de este tipo (Fox, 2000), su utilización puede dar una idea del grado de “aggiornamiento” que puede haber alcanzado un movimiento a la hora de in-

<sup>26</sup> Además de las denuncias de la situación de Yacyretá en los principales foros ecologistas de nivel mundial. Desde la Eco '92 (Río de Janeiro, 1992) hasta el Encuentro Mundial de Afectados por Represas (documento Curitiba, 1997).

tentar apropiarse de recursos institucionales y oportunidades políticas disponibles en su campo de lucha. Asimismo, la implementación de este mecanismo constituye una ventana para analizar cómo los intereses de los gobiernos, del Banco y de las sociedades civiles de distintos países constituyen arenas políticas subdivididas internamente en términos de actores que apoyan o se oponen a algunas reformas políticas justificadas en el desarrollo sustentable (Fox, 2000). De hecho su institucionalización, en 1994, ha sido especialmente resistida por los gobiernos de los países tomadores de empréstitos, en general países del Tercer Mundo, que rechazan una forma de intervención que puede resultar onerosa para sus proyectos (Fox, 2000; Red Bancos, 1996), pero ha sido especialmente utilizada por grupos de personas residentes en esos países para hacer oír sus reclamos.

Finalmente, constituye un lugar para observar de qué modo las pertenencias y referencias nacionales constituyen principios de inclusión/exclusión a la hora de asignar legitimidad para la intervención en un proceso de denuncia que, no obstante, implica alguna forma de cuestionamiento a tradicionales nociones de soberanía (Fox, 2000). Por cierto, la participación en las instancias transnacionales no está reñida con la presentación de los actores como integrantes o representantes de una comunidad nacional. Incluso a veces esto último llega ser una exigencia, con lo que, paradójicamente, se termina estimulando el refuerzo de las identificaciones con la nación en desmedro de otras que la cortan, cruzan o trascienden (Jelin, 2000).

La solicitud por el caso Yacyretá se presentó a fines de 1996, dos años después del llenado del embalse. Es un extenso documento (en inglés y en castellano) donde se definen las directrices del Banco que fueron violadas por el emprendimiento Yacyretá y se demuestra la anuencia del banco en permitir las mismas. Su confección estuvo a cargo de algunos miembros de Sobrevivencia, con el apoyo y asesoramiento de organizaciones ambientalistas y de derechos humanos de Es-

tados Unidos. El relevamiento de las principales afectaciones se realizó a través de “talleres” conformados con la población afectada. Más allá de su aspecto formal, donde se confrontan las directrices operativas del Banco y las evidencias que demuestran su incumplimiento, el mismo constituye un testimonio de las transformaciones que se operan en lo que hace al lenguaje del reclamo desde el ámbito local al transnacional. De hecho, el sujeto enunciador es, no sólo un afectado por la represa, sino también un ciudadano paraguayo que denuncia las violaciones cometidas en su territorio. Pero el modo de argumentación posee un grado de tecnicidad jurídica-científica (basado en el lenguaje de prueba y evidencia) despojado del tenor emotivo de las arengas, denuncias y apelaciones morales características de las *performances* a nivel local.<sup>27</sup>

El proceso de confección de la solicitud pone de relieve el papel de articulador/traductor que jugó Sobrevivencia en este caso, sostenido en las nuevas tecnologías de comunicación que facilitaron la coordinación entre los distintos participantes. Su contenido condensa y sintetiza los principales impactos ambientales y sociales de la obra, y, en cierta medida, constituye la “base argumental” del movimiento de resistencia a Yacyretá en Paraguay. En él se resumen las violaciones a las políticas del Banco referidas a reasentamiento, impacto ambiental, poblaciones indígenas y territorios silvestres, así como contravenciones a los acuerdos globales sobre medio ambiente (Convenciones sobre Biodiversidad y Cambio Climático).

El reclamo también está anclado en términos nacionales.

<sup>27</sup> La presentación de Sobrevivencia fue la quinta desde que se inauguró el Panel. Después de ella, y hasta el año 2000, sólo hubo seis presentaciones. En total suman once, un número palmariamente bajo si se considera que no existen restricciones de derecho para la utilización de este recurso. Las condiciones que posibilitan o inhiben la emergencia de este tipo de prácticas transnacionales de protesta son analizadas por Fox (2000).

Se denuncia la negligencia del Banco en desconocer la asimetría procedente del hecho de que “el proyecto en cuestión trata sobre la construcción de una enorme presa hidroeléctrica para el beneficio de Argentina cuyos costos sociales y ambientales son soportados en su mayoría por Paraguay” (Sobrevivencia, 1996:3), por lo que no sorprende a nadie que “la Argentina se haya negado a proveer los fondos comprometidos para mitigar los daños ambientales y sociales” (:6). Del mismo modo cuestiona al Banco acerca de la implementación de las políticas compensatorias, puesto que la EBY y los Bancos están “intentando concentrar sus esfuerzos en crear reservas compensatorias en Argentina mientras que Paraguay ha perdido la mayoría de las tierras silvestres a causa del proyecto” (:10). Finalmente, la solicitud termina proponiendo que “la construcción se detenga manteniendo el embalse a una altura de 76 metros sobre el nivel del mar, con la prohibición de elevar el nivel del lago hasta que: a) los impactos sociales y ambientales hayan sido mitigados a satisfacción de las personas afectadas; y b) se hayan realizado estudios sobre la factibilidad económica para la continuación del proyecto” (:2).

La aceptación por parte del Directorio llevó varios meses de negociaciones, presiones y demandas, en los que se tuvo que vencer la oposición de la representación argentina,<sup>28</sup> que objetaba la legitimidad de la solicitud porque consideraba que Sobrevivencia no era una persona jurídica directamente afectada por la obra. Asimismo, sostenía que “el proyecto es binacional, y el Banco Mundial no puede tomar una decisión a pedido de una ONG que no es binacional” (*ABC, Noticias*).

<sup>28</sup> La representación dentro del directorio del Banco no es por país individual sino por grupos de países (con excepción de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido). Argentina la comparte con Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Este tipo de representación implica complejas negociaciones entre los países de cada grupo, y luego entre los grupos de países. De manera que las decisiones resultantes son una expresión de múltiples e intrincados intereses.

La primera impugnación resulta significativa puesto que implica toda una caracterización de los alcances del término “afectado”. Luego de un largo debate acerca de si todo ciudadano paraguayo puede ser considerado afectado por la obra, tal como planteaba Sobrevivencia, el escollo fue vencido al lograr la suscripción de algunos individuos directamente afectados residentes en la ciudad de Encarnación. No es un detalle menor mencionar que aceptaron participar a cambio de que se reserve el anonimato de su identidad. Esto permite imaginar la atmósfera política existente y la percepción del riesgo por parte de la población con relación a aquellas actividades que implicaran cuestionamiento a las autoridades. Probablemente los mecanismos represivos implementados durante la dictadura continuaban extendiendo su influencia intimidante sobre la población, acrecentados en este caso por el desconocimiento de los derechos supuestamente consagrados que le cabían en tanto afectados por el emprendimiento.<sup>29</sup>

El proceso llevado a cabo para vencer la segunda objeción permite observar la forma en que se articulan las redes transnacionales de activistas con instancias de decisión o representación nacional. Organizaciones ambientalistas y de derechos humanos de diferentes partes del mundo intercedieron ante sus propios representantes en favor de la solicitud, presionando a favor de un voto positivo de los mismos dentro del Directorio del Banco. Sin embargo, tuvo que ser decisiva la actuación de un senador argentino, enrolado en la oposición

<sup>29</sup> El párrafo inicial de la solicitud expresa: “Sobrevivencia, Amigos de la Tierra, Paraguay, interpone la presente solicitud de inspección ante el Grupo de Inspección del Banco Mundial en su propio derecho y en representación de personas directamente afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá y cuyos nombres se adjuntan a la presente [...] Debido al temor de posibles represalias, los nombres de los damnificados representados por Sobrevivencia no serán revelados, excepto para el Grupo de Inspección del Banco Mundial” (Sobrevivencia, 1996).

política al oficialismo, que envió cartas a los directivos del Banco avalando la solicitud, y logró la aprobación de apoyo a la misma en el Senado argentino.<sup>30</sup> La actuación de este senador también pone en evidencia la importancia de los anclajes nacionales y subnacionales (el funcionario argentino era senador por la provincia de Misiones, afectada por la obra) para actuar con legitimidad dentro de este marco.

La solicitud fue aprobada en febrero del 1997. El Panel visitó la zona de afectación a mediados de ese año, y presentó sus resultados a fines del mismo. En ellos se ratificaron las denuncias presentadas.

### El clímax del movimiento

El dictamen del Panel de Inspección tiene, en última instancia, un carácter testimonial, porque no implica obligaciones para el Banco. Además, el banco sólo tiene una influencia relativa en el proyecto, que formalmente es propiedad de los gobiernos nacionales. Sus contenidos revelaron ser un arma política a la hora de legitimar las posiciones en litigio. Una prueba de ello fue la disputa que siguió para convencer a la opinión pública sobre sus verdaderos contenidos. Esta disputa se desarrolló en uno de los escenarios que están fuera de control de los movimientos sociales, pero que constituyen un terreno imprescindible para conquistar la adhesión a su causa: los medios masivos de comunicación (McCarthy, 1995).

En marzo de 1998, se publicó en los principales medios de prensa del país, en espacios reservados por la EBY, un documento firmado por una alta autoridad del Banco Mundial. La nota traducía, supuestamente, la opinión del presidente de esa institución y afirmaba que “el banco está satisfecho con

<sup>30</sup> Este senador intervino en el proceso a solicitud de organizaciones de derechos humanos de Estados Unidos.

las conclusiones del informe, las cuales afirman que las políticas sobre reasentamiento, medio ambiente, participación comunitaria y demás fueron plenamente respetadas y aplicadas para el caso de Yacyretá” (*ABC, Noticias, Última Hora*). La respuesta fue una serie de cartas enviadas por Sobrevivencia y organizaciones de afectados a las altas autoridades del Banco Mundial. En ella se reproducían extractos del Informe del Panel en el que se ratifican las denuncias, y se solicitaba que se “publique en los mismos medios de prensa una rectificación de las afirmaciones incorrectas hechas en dicha carta”. A los pocos días, los mismos medios gráficos difundieron una nota firmada por el presidente del Banco Mundial en la que pedía disculpas por el error.

Dada la delicada situación, el Banco Mundial decidió enviar a alguna de sus máximas autoridades a constatar “in situ” lo que acontecía. En julio de 1998 visitó la zona de afectación el vicepresidente para América Latina y el Caribe, en medio de un clima de agitación y movilización masiva. Luego de una visita de tres días por el lugar se despidió con una oportuna frase que fue difundida por todos los medios de prensa y utilizada por las organizaciones (hasta la actualidad) como una afirmación incontestable acerca de los efectos sociales de Yacyretá: “nunca vi tanta miseria como la que generó Yacyretá. Ni siquiera en mi propio país, Pakistán, que es uno de los más pobres del mundo” (*ABC*).

Peter Brosius (1999) ha señalado que toda campaña ambientalista existe en una curva de campana (2:83). Con ello intenta remarcar lo que parece ser un rasgo característico de las mismas: la existencia de un *momentum* donde parece darse una acumulación inédita de poder y una posibilidad cierta de alcanzar las reivindicaciones. Con posterioridad a la intervención del Panel y a las masivas movilizaciones que manifestaron ante la visita del vicepresidente del Banco Mundial, el movimiento parecía acercarse a su clímax. Además de la proliferación de nuevas organizaciones de afectados y del incremento numérico de las existentes, se conformó la Coordina-

dora de Municipios Afectados por Yacyretá, integrado por las autoridades políticas respectivas, inaugurando un proceso que se iría incrementando con el tiempo: el compromiso de las autoridades políticas locales y departamentales en el proceso. Finalmente, a fines de 1998, se creó un Foro Multisectorial por Yacyretá, integrado por legisladores nacionales y departamentales, ONGs, organizaciones de afectados, funcionarios ministeriales, representantes de la banca multilateral, representantes de la EBY, autoridades políticas, etcétera.

Este Foro fue el intento organizativo más ambicioso impulsado desde el interior del movimiento en su afán de lograr una revisión integral del proceso y de encausar los conflictos dentro de un marco institucional. El programa del Foro se sustentaba en la misma línea de demandas expresadas en la denuncia presentada frente al Panel de Inspección y tenía aspectos propositivos ligados a generar participación, realizar un nuevo censo de afectaciones con participación de los afectados, revisión de políticas indemnizatorias y compensatorias para todos los actores en juego (población urbana, rural, isleña, comunidades indígenas), programas de reposición de infraestructura, políticas de información, mecanismos de transparencia, evaluación y monitoreo, etcétera. Al estar integrados por todos los sectores contemplaba una visión integral de la problemática. La posición en común era que hasta que no se cumplieran todas las “deudas pendientes” de Yacyretá no se debería elevar el embalse de la represa.

La existencia del Foro fue efímera, en gran medida merced a los propios logros del movimiento en lo que hace a conquistar espacios de actuación política. Esto, por lo demás, fue propiciado por los avatares acontecidos en la política del Paraguay a partir de 1999. La crisis política derivada de los sucesos del “marzo paraguayo”<sup>31</sup> (marzo de 1999) y la posterior instaura-

<sup>31</sup> El asesinato del vicepresidente de la Nación (Luis María Argaña) y posterior destitución del Presidente de la Nación (Raúl Cubas Grau)

ción de un gobierno de unidad nacional inauguraron una “primavera” democrática en el país. En ese clima de apertura política, coincidente con un momento de acumulación de poder inédito hasta entonces, el movimiento de afectados logró una serie de conquistas que marcaron un nuevo punto de inflexión en su derrotero.

Por una parte lograron un reclamo buscado durante los últimos dos años: la destitución del director paraguayo de la EBY y la remoción de funcionarios de segunda y tercera línea alineados políticamente con él. Por otra parte integrantes del movimiento de afectados pasaron a ingresar a las estructuras de decisión de la EBY.<sup>32</sup> Junto con ello se empezó a evidenciar una política un poco más abierta de la EBY, en el sentido de ceder información a las personas afectadas, y de comprometerse a iniciar procesos participativos de consulta pública sobre ciertos temas. Entre otras medidas, se abrieron centros de documentación y se estableció un departamento de atención al afectado. Asimismo se logró la remoción de los funcionarios del Banco Mundial que estaban a cargo del proyecto Yacyretá, a quienes se acusaba de ser los responsables del encubrimiento acerca de lo que “verdaderamente” ocurría en la zona.

Esta victoria tuvo una serie de efectos que implicaron una nueva configuración del movimiento.

---

acusado de estar implicado en el crimen. Ello generó una acefalia subsanada con la promoción a la presidencia de un Gobierno de Unidad Nacional, compuesto por las fuerzas políticas principales y encabezado por el presidente del Senado (Luis González Macchi).

<sup>32</sup> El presidente del Foro Multisectorial ingresó como consejero de la EBY (un cargo en el más alto nivel de decisión), en tanto que dos militantes “históricos” del movimiento, fundadores de la Coordinadora de afectados pasaron a integrar una dependencia de la entidad creada con la finalidad especial de atender a las personas afectadas.

## La “relocalización” del movimiento y la desconexión local-global

La aceptación pública y generalizada de las defecciones de los responsables del proyecto alentó el incremento de las demandas de sectores de la población que hasta entonces habían permanecido relativamente pasivas. A la población que había sido censada por la EBY y que no había sido debidamente compensada se le sumó una creciente cantidad de personas que se consideraban “afectados”, pero que no habían sido incluidos en los padrones de la EBY. Esto acentuó el rol de los dirigentes como “gestores” de una demanda particular y proliferaron grupos que se autodenominaron en torno a algún tipo de actividad supuestamente afectada (taxistas, mesiteros, junqueros, cesperos, lavanderas, peluqueras, etcétera).

El litigio se centró en torno a la aceptación formal por parte de la EBY de esas categorías de afectación, en primer lugar, y de sus portadores, en segundo lugar. Ello abrió el juego para una “judicialización” de la lucha con la participación de nuevos actores.<sup>33</sup> Simultáneamente, empezó a mermar su credibilidad para la opinión pública por la sospecha de que se estaban favoreciendo demandas ilegítimas de personas que no estaban afectadas por la obra, que aprovechaban la incidencia del movimiento como una vía para obtener réditos personales. Creció, desde entonces, una división dentro de la identidad del movimiento construida bajo la categoría de afectados: afectados “truchos”<sup>34</sup> y afectados “verdaderos”.

<sup>33</sup> Por ejemplo, abogados que patrocinaban la acción de demandas legales, individuales o sectoriales, contra la EBY.

<sup>34</sup> Neologismo acuñado en la Argentina para calificar a una acción, entidad o identidad como espuria y artificiosa, resultante de la manipulación interesada de algún agente en particular. Rápidamente se difundió en Paraguay, probablemente a través de los medios de comunicación. En esta circulación de símbolos se puede conjeturar el grado de interdependencia que existe entre los habitantes de ambos paí-

El reconocimiento de los perjuicios ocasionados y su correspondiente compensación monetaria estaba lejos de ser una cuestión meramente administrativa. El mismo seguía supeitado a la victoria política que podía obtener el movimiento a partir de sus acciones de protesta pública. Los siguientes dos años fueron especialmente álgidos en manifestaciones de protesta. Estos reclamos estuvieron expresados en medidas de acción directa (huelgas de hambre, cortes de rutas, campamentos frente a las oficinas de la EBY en Encarnación) llevados adelante por las organizaciones que nuclean a los sectores de menores ingresos pero cada vez más vinculadas con algunas facciones políticas, fracciones de la burguesía y grupos de interés locales. Detrás de los puntos demandados en las protestas públicas se anudaban múltiples y, a veces, contradictorios intereses.<sup>35</sup>

Por otro lado, la inserción de dirigentes en la estructura institucional de la EBY dejó al movimiento sin algunos de sus referentes principales. Su función dentro de la entidad no satisfizo las expectativas de los afectados y a poco pasaron a ser considerados como aquellos que se “pasaron al bando contrario”. Pero también involucró progresivamente la acción de los afectados dentro de una serie de intrigas y componendas con

---

ses. En su direccionalidad el grado de influencia que la “producción cultural” de la Argentina aún tiene en Paraguay.

<sup>35</sup> Por ejemplo: una ley de expropiación que contemple mejores condiciones de indemnización para los propietarios (el 70% de los afectados no lo es); creación de mejores condiciones para el resarcimiento de los afectados no propietarios (se busca que se incluya en los padrones a personas no reconocidas por EBY, se propone una ley de afectados que contemple como un factor a ser indemnizado un bien intangible: el arraigo); acceso de sectores políticos locales a cargos administrativos y, especialmente, gerenciales, dentro de la EBY; posibilidad de que los sectores empresariales de la construcción y los colegios profesionales pasen a participar del diseño y la construcción de los planes de infraestructura pendientes, etcétera.

sectores internos de la EBY. Ya sea para reemplazar a los “compañeros” que habían ingresado en esos cargos, para promover a director de la EBY a algún aliado político de nivel departamental, o para viabilizar las demandas sectoriales que se planteaban, se fueron produciendo mutuos trasvasamientos entre la “interna de los afectados” y la “interna de la EBY”.

Todo esto implicó la construcción de un nuevo escenario en el que se acentuó un proceso de competencia entre liderazgos en sintonía con otras líneas de confrontación en el nivel local. Con ello se fueron ahondando las diferencias existentes entre organizaciones y se desarrolló una disputa interna al movimiento tan encarnizada como la que había llevado a confrontar con la EBY. Estos alineamientos no están desligados de las disputas por la distribución de los recursos económicos vinculados al proyecto Yacyretá. De hecho, las últimas y grandes inversiones del emprendimiento deberán ser desembolsadas en el área como parte de la materialización de las “obras complementarias”. Pero también son correlativas a los procesos de descentralización política que está experimentando Paraguay desde la última década, que fomentaron el surgimiento de liderazgos políticos para los que el componente de población afectada por la obra constituye un porcentaje decisivo del caudal y clientela electoral.

Todas las organizaciones están comprometidas en un esfuerzo por imponer en el más alto cargo directivo de la EBY a algún dirigente político de nivel local. Son también las autoridades locales quienes tienen a su cargo las principales funciones de interlocución del movimiento. En un acto público realizado por un grupo de afectados en Encarnación, se estaban discutiendo las políticas indemnizatorias de EBY. El acto concluyó con la suscripción de un documento en el que pedían la destitución del Director de EBY, ya “[...] que no toleraremos, y no aceptaremos más, la imposición de un Director foráneo [...]”. También se pedía que “[...] se respete elegir libremente una terna de profesionales itapuenses apolíticos, de la cual se nominará al nuevo director paraguayo de la EBY, cuyo man-

dato es intentar defender los patrimonios de los afectados [...] También se designa por unanimidad al gobernador del Departamento de Itapúa como único mediador y representante de las partes afectadas ante el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay”.

Este proceso, en el cual la posición política de las organizaciones de afectados queda fuertemente definida por las fuerzas principales que ordenan la política de nivel local, implica una “regionalización del movimiento”. Esto puede ser visto como un muestra del peso que ha ido ganando el movimiento como un sujeto político de importancia regional, que ha llegado a plantear, entre otras cosas, el derecho a elegir las autoridades principales de la EBY. Pero seguramente también ha implicado una refiguración de su perfil y, tal vez, una cesión de autonomía hacia las esferas de la política partidocrática.

Paralelamente, a partir del año 2000, Sobrevivencia comenzó a abandonar el activismo político a nivel local. Algunas razones son de índole “logística” y también expresan el “éxito” de la organización en lo que hace a su inserción en las arenas políticas transnacionales.<sup>36</sup> Con ello se han incrementado las obligaciones y compromisos en otros procesos, sin que se aumente la membresía de la organización. En consecuencia hay menos “tiempo institucional” para seguir el “tema Yacyretá”, que, paradójicamente, es el que le ha hecho conquistar visibilidad internacional. ¿Qué razones guían esta selección de alternativas a la hora de asignar recursos escasos (tiempo de activismo, dinero, prestigio) a fines políticos?

Los motivos aducidos para fundamentar el distanciamiento refieren a la dificultad de operar políticamente en medio de

<sup>36</sup> Desde el año 2000 es integrante del Comité Ejecutivo de FOE, participa de la organización del movimiento “antiglobalización”, es miembro activo del Movimiento Mundial por las Selvas Tropicales, etcétera.

las rivalidades, competencias e intrigas entre sectores que alguna vez formaron un frente común, a la sospecha de que los objetivos del movimiento son poco claros y a la percepción de que se ha perdido la visión general del proceso y, en el mejor de los casos, se está apelando a demandas puntuales y sectoriales. Una expresión referida por un integrante de Sobrevivencia revela el recelo que justificaba el alejamiento de la escena local: “Siento que nuestra lucha está siendo aprovechada por una manga de oportunistas”. El efecto ha sido la consecuente desvinculación de las organizaciones de afectados con las redes de ONGs nacionales y transnacionales.

Esta fractura ha coincidido con una diferencia que hasta entonces había permanecido en estado larval en las etapas previas. Desde los inicios existía consenso acerca de los perjuicios ocasionados por la obra, así como de la necesidad de implementar medidas de mitigación. Y para ello, como hemos visto, se había llegado a la posición de que la represa debía quedar en la cota actual hasta tanto se solucionen todas las “deudas pendientes”. Este era un acuerdo parcial que terminó de desmembrarse recientemente (a partir del año 2000), cuando nuevos factores, contextuales y coyunturales, llevaron al gobierno argentino y a la banca multilateral a dar un nuevo impulso para concluir definitivamente la obra.<sup>37</sup>

Sobrevivencia sostiene que la represa debe quedar en el nivel actual y que, a futuro, debe ser desmantelada.<sup>38</sup> Las organizaciones de los afectados consideran que la prioridad es la solución a sus problemas, siendo la elevación de la cota un factor marginal sujeto a negociación. Han comenzado a com-

<sup>37</sup> Agudizado por la crisis energética de Brasil de 2002, el proyecto de interconexión de los sistemas eléctricos en el Mercosur, y la posibilidad de exportar energía a este país.

<sup>38</sup> La propuesta de desmantelamiento no es presentada públicamente por considerarla inoportuna en términos estratégicos, en tanto que la defensa del nivel actual de la represa es explícita.

partir la posición de la EBY y de la banca multilateral de que la única posibilidad de atender esos reclamos es con el dinero que ingrese por la venta del incremento de energía que se obtendría con la conclusión de la obra. Coincidentemente, a nivel local ha ido creciendo la sospecha de que los que se oponen a la elevación del embalse, en especial Sobrevivencia, en realidad quieren prolongar los conflictos a fin de “seguir haciendo política a costa del sufrimiento y la postergación de las personas directamente afectadas”.

Un hecho, en alguna medida fortuito, pero que trasunta los distintos clivajes sociales de los actores implicados, agravó las tensiones entre los afectados y Sobrevivencia. En el año 2000, los dos dirigentes más reconocidos de Sobrevivencia fueron acreedores del Goldman Prize, en reconocimiento a su lucha por dar a conocer los graves problemas asociados con la tristemente famosa Represa de Yacyretá (documento Goldman, 2000).<sup>39</sup> Este premio puede ser visto como una suerte de ritual que consagra el ingreso dentro de la elite transnacional del ambientalismo (Ribeiro, 1994), además de una “certificación” de idoneidad que mejora las posibilidades de la organización para acceder a recursos financieros, además de ser una fuente de ingresos en sí misma (el premio consistió, entre otras cosas, en 125.000 dólares).

La noticia ocupó el interés de los principales medios de comunicación del país, celebrando que “dos jóvenes paragua-

<sup>39</sup> Este galardón, creado en 1990, es considerado uno de los reconocimientos más importantes en el mundo ambientalista. Lo otorga la Fundación Goldman, una entidad estadounidense que apoya causas ambientales. El premio no es otorgado a organizaciones sino a individuos particulares, a hombres y mujeres de poblaciones aisladas y barrios céntricos que están dispuestos a tomar riesgos extraordinarios para salvaguardar el ambiente (documento Goldman, 2000). Este criterio, y esta fundamentación, tal vez ayuden a pensar acerca del “individualismo de inspiración cuáquera” (Keck y Sikkink, 1998) que inficiona a los grandes actores que promocionan la causa ambientalista.

yos ganaron el Nobel del ambientalismo". Pero el hecho de que los galardonados no hayan decidido distribuir parte del dinero entre los antiguos compañeros de lucha fue juzgado como falta de solidaridad, y acentuó el malestar hacia la organización, a la que se ve como una entidad oportunista, que usó al movimiento en rédito propio. La frase que más escuché al respecto es: "ganaron un premio a costillas nuestra, y se olvidaron de nosotros", "ahora que tienen plata ya no vuelven más por acá".

El movimiento aparece entonces escindido entre "afectados" y "ambientalistas". Pareciera que a mayor "poder local" menor "vinculación global". Más específicamente, que un mayor peso de las organizaciones, intereses y perspectivas "locales" restringe las posibilidades de articulación en un frente común hacia el nivel global (por lo menos del modo en que se había venido realizando). Estos alineamientos son provisorios y de rumbo incierto, susceptibles de nuevas reorganizaciones dentro de la voluble arena creada en torno a Yacyretá. Pero ponen de relieve las tensiones existentes en la conformación de agencias sociales integradas por actores estructurados según principios organizativos disímiles y situados en diferentes contextos espaciales y nacionales y en desiguales posiciones sociales y políticas (Conklin y Graham, 1995). Con ello también se puede indagar las limitaciones tanto de la praxis ambientalista para responder a las demandas de las poblaciones locales como de un movimiento social de resistencia a un gran proyecto de desarrollo en medio de un cuadro social con severas restricciones materiales.

### Consideraciones finales

He propuesto una secuencia donde se vuelven relevantes algunos aspectos de la evolución de este movimiento en base a la conformación y transformación de la alianza entre "ambientalistas" y "afectados". Primero, los albores de la lucha,

donde unos y otros actuaban separadamente en distintos niveles. Un segundo momento signado por el período formativo de esta alianza. Un tercer momento dado por el clímax en lo que hace a su influencia y visibilidad pública. Y un cuarto momento donde esta alianza se desdibuja y aparecen nuevas tendencias.<sup>40</sup> Ahora quisiera retomar lo expuesto para confrontar esta secuencia con una perspectiva de abordaje que permita delimitar las dimensiones principales para avanzar en su indagación.

McAdam, McCarthy y Zald (1995) señalan que un movimiento social debe ser abordado considerando tres dimensiones: a) la estructura de oportunidades políticas y las constricciones que tienen que afrontar los movimientos sociales, b) las formas de organización a disposición de los contestatarios y c) los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción (*idem*:23). Estas dimensiones existen en una relación dinámi-

---

<sup>40</sup> Como se habrá notado, esta secuencia no se ajusta a una cronología precisa. La existencia de un proceso que se estructura con actores que actúan en diferentes niveles implica, en alguna medida, la existencia de temporalidades específicas a cada nivel. Las mismas se interpelan mutuamente, pero no hay una que subsuma a la otra. De manera que el apego a una sucesión cronológica que indique la evolución de un actor (o de un conjunto de ellos) en un nivel hace perder de vista el ritmo con el que coevoluciona el proceso en otro nivel. Esta cuestión dificulta la realización de una sistematización cronológica sin sacrificar la complejidad subyacente a la conformación de agencias interpeladas por procesos de conexión y desconexión global-local. Pero dado que, de todos modos, estos procesos existen en el tiempo, no se vuelven comprensibles sin un tratamiento que atienda al orden de precedencia de los hechos más significativos. Traté, por lo tanto, de mostrar una sucesión de "configuraciones" a partir del cuadro conformado en base a la relación entre ambientalistas y afectados. Y de señalar los "puntos" que indicaran las inflexiones en su transformación. Dado que estos "puntos" son procesos de interconexión vertical entre niveles, sólo tienen una ubicación temporal aproximada.

ca y mutuamente dependiente. Una oportunidad política no puede ser aprovechada si no se dispone de un encuadre que permita percibirla y de una forma organizativa que pueda usufruirla. Pero el aprovechamiento de una oportunidad cambia el cuadro de ordenamiento de las mismas (la estructura) haciendo aparecer otras nuevas, así como incide en el tipo de organización y estrategias que se implementen y en el marco de ideas con que se interpreta y se le da sentido a la acción.

Las secuencias que he señalado podrían volverse inteligibles de ser abordadas con este esquema. El diseño y construcción de Yacyretá se desarrolló en medio de un contexto político restrictivo, con pocas oportunidades para la difusión de ideas y organizaciones que pudieran plantear un mínimo disenso. El llenado del embalse, cuando las consecuencias y los perjuicios de la obra se volvieron reales, se dio en un medio ambiente político con otras características. De todos modos, la ausencia o debilidad de organizaciones capaces de viabilizar las demandas desde el nivel local, coincidente con un déficit de información y/o con el peso de una serie de explicaciones y justificaciones precedentes, inhibían la posibilidad de interpretar la complejidad de la arena política en la que se desenvolvía el drama de la represa. O, en todo caso, confinaban la protesta al ámbito local.

La intervención de una fuerza externa, una ONG inserta en redes de organizaciones nacionales y transnacionales, con una ubicación espacial (la capital del país) y social (cercanía estructural a diferentes integrantes del poder de Estado), implicó la aparición de una estructura de movilización capaz de officiar de “burro de arranque” del movimiento, en parte por la percepción de nuevas oportunidades existentes en la arena política derivadas del proceso de democratización a nivel nacional y de la conformación del “aparato transnacional del desarrollo sostenible”. Implicó también disponer de una serie de recursos que, aunque limitados, excedían el umbral necesario para solventar la articulación entre una forma organizativa

más amplia y una serie de acciones políticas de más largo alcance (organizar reuniones, talleres, realizar demandas, peticiones, movilizar la prensa nacional e internacional, etcétera). Surgía también una interpretación acerca del fenómeno que desafiaba las justificaciones previas y permitía construir una nueva interpretación.

Sin embargo, la alianza entre “ambientalistas” y “afectados” difícilmente hubiera prosperado de no haber mediado un poderoso interlocutor dentro de la arena política (la banca multilateral) que permitió establecer una reciprocidad de perspectivas en torno al cumplimiento de algunas directrices que iban en beneficio de los sectores más perjudicados. El eje fundamental en el desarrollo fue la relación de confrontación/concertación con el Banco Mundial (también, y en menor medida, el BID) como parte de un movimiento más amplio de presión sobre la banca multilateral que ha caracterizado al movimiento ambientalista y a otros movimientos sociales a nivel global. Esta presión “rebotó” sobre los gobiernos y la EBY, quienes adoptaron decisiones que volvieron a ampliar la estructura de oportunidades.

Finalmente, los cambios en la política local y nacional (ascenso de autoridades departamentales que se involucran en el movimiento; cambios de presidente a nivel nacional, crisis política) volvieron a configurar la estructura de oportunidades. Ahí se empezaron a cerrar las posibilidades de incidencia a nivel transnacional con la progresiva diferenciación entre las posiciones del Banco Mundial y las ONGs en relación al futuro de la obra. Concurrentemente, se escindió la configuración anterior y han surgido nuevas estructuras de movilización y nuevos marcos interpretativos.

Abordar el movimiento a partir del enfoque propuesto por McAdam, McCarthy y Zald contribuye a delimitar dimensiones para analizar esta experiencia y avanzar en su explicación. Sin embargo, es necesario aclarar, el área de observación debe ser reformulada. En efecto, ellos dan prioridad a los contextos nacionales y confinan la mayoría de los facto-

res explicativos dentro de los mismos (a lo sumo propone comparaciones entre contextos nacionales o influencias internacionales). Para este caso, esto implicaría dejar fuera de foco aspectos sustantivos relacionados con la transnacionalización de la protesta y sus efectos en la arena política (y en sus integrantes). Esta observación, especialmente pertinente para este caso, tal vez lo sea también para otro tipo de movimientos sociales generados en el Tercer Mundo, constituyendo un rasgo característico de su naturaleza (Dwivedi, 2001).

Esto implica cuestiones que tienen que ver no sólo con el marco, sino con el modo de abordaje. Mantener el esquema propuesto por Mc Adam, McCarthy y Zald, ampliando el área dentro del cual la influencia de estas dimensiones deben ser consideradas, implica considerar una escala de observación lo suficientemente amplia como para tener que hacer consideraciones metodológicas congruentes con la perspectiva. Kottak (1999) habla de un acercamiento “multisitio, multitiempo y multinivel” (:30), con indagaciones etnográficas que permitan registrar los principales parámetros que están operando y modelando el comportamiento de los diferentes actores en cada uno de los niveles, sin perder de vista los puntos de articulación o conexión entre cada uno de ellos y sus transformaciones a lo largo del tiempo.<sup>41</sup>

A partir de esta perspectiva se pueden captar las singularidades de cada nivel en un momento dado del tiempo, e interpretarlas en forma conexa con otros componentes con los que aparecen articuladas dentro de un mismo proceso. Para el caso aquí considerado, ello puede contribuir a explorar as-

<sup>41</sup> De más está decir que un programa de investigación de esta naturaleza excede las posibilidades de indagación de un solo investigador, no sólo por el tamaño de la tarea sino por la simultaneidad con que actores ubicados en contextos espaciales diferentes van desarrollando acontecimientos que forman parte del mismo proceso.

pectos referidos al modo en que se reposicionan adscripciones previas al ser interpeladas desde una dimensión transnacional que parecería trascenderlas. Dicho en forma de pregunta: ¿cómo se revierte y despliega la transnacionalización de la protesta en términos de la posición social de los actores que componen esta arena política?, ¿qué planos de confrontación son reposicionados a partir de esto?, ¿en qué escenarios?, ¿de qué manera?

Con estas preguntas apunto a orientar la indagación sobre otras dimensiones, unidades de observación y referentes empíricos, para contribuir a comprender cómo se procesan en la política de nivel local los conflictos detonados por la represa. De hecho, la articulación de un movimiento a nivel transnacional no parece implicar un desdibujamiento de las adscripciones e identificaciones previas de los participantes. Más bien parece manifestarse un reacomodamiento de las mismas a través de mediaciones discursivas de carácter global desplegadas en torno a la línea de conflicto principal que organiza el campo de lucha.

Estas identificaciones (nacionales, regionales, residenciales, de clase, etcétera) son parte de las condiciones sociales de gestación de una nueva agencia política. Ellas constituyen, entre otras cosas, un repertorio de símbolos que poseen los protagonistas para interpretar la arena política y su posición dentro de ella, así como un recurso para concitar lealtades y solidaridades en la construcción de su “poder social”. He señalado algunos de esos clivajes, que reinterpretan la oposición EBY/afectados dentro de otras líneas de confrontación. De hecho, el conflicto inicial, que opone a afectados/EBY, y que dentro del “aparato transnacional” aparecía replicado en la oposición Desarrollo Destructivo/Desarrollo Sustentable, se recompone en base a planos de confrontación previamente establecidos y “cargados de historia”. Por un lado, un polo intranacional: encarnaciones contra asunceños. Y por otro, aquel que está traspasado por la vertiente nacional, que opone a paraguayos contra argentinos. Estas adscripciones preexisten al

conflicto detonado por la represa pero son actualizadas o diluidas (según el caso) dentro del campo político generado por la misma.

Quiero traer a colación una referencia empírica que resulta ilustrativa de la gravitación que las adscripciones previas tienen para el objeto de estudio, en este caso un ejemplo de la dimensión nacional. En 1994, en momentos de la inminencia del llenado del embalse y en un momento de mucha algidez política, un ingeniero de la EBY estaba por hacer una inspección en unos barrios de Encarnación que iban a ser inundados por la represa. Este ingeniero, además de ser funcionario de la EBY, era argentino. Los funcionarios de la EBY de la oficina paraguaya le avisaron a los vecinos de su próxima presencia en el lugar. Entonces: “secuestramos al ingeniero, le desinflamos las ruedas del auto y lo eché gritándole: ¡vuélvase a su país, carajo! No vamos a permitir la intromisión miritista en territorio de los afectados”.

Este testimonio me lo refirió un dirigente de afectados de la ciudad de Encarnación.<sup>42</sup> Podemos conjeturar que para este dirigente, y probablemente para las personas referidas en el relato, la oposición no sólo es afectados/EBY, sino también, y sobre todo, paraguayos/argentinos, re-presentando un conflicto histórico a través de la actualización de uno de los momentos más trágicos de la tensa relación entre los dos países. Corroboré la existencia del episodio con otros testimonios y con registros de prensa. Más allá de lo anecdótico, ella tam-

<sup>42</sup> A partir de su labor como “dirigente de afectados”, esta persona se postuló (y ganó) una banca en la Junta Municipal de la ciudad. Esta trayectoria parece avalar la hipótesis de que la acción contra este tipo de obras constituye un espacio de socialización política de poblaciones marginalizadas (Bartolomé, 1999). Pero además refuerza la necesidad de atender los parámetros que rigen la política de nivel local a la hora de abordar un movimiento de estas características.

bién muestra los ribetes críticos que adquieren los conflictos sociales en torno a Yacyretá y las formas en que son representados.

Este tipo de adscripciones e identificaciones con que se orienta o justifica la acción política difícilmente se hagan visibles si sólo se pone la mirada en el nivel transnacional. Si bien esto atraviesa todo el movimiento de resistencia a Yacyretá (hemos visto cómo la solicitud al Panel de Inspección se hace invocando las asimetrías nacionales existentes en este proceso) es en el nivel local donde ello adquiere una mayor visibilidad, contrastando con las formas de representación grupal que circulan en niveles habitados por actores a los que se ha definido como activistas transnacionales (Keck y Sikkink, 1998), globopolitas (Castells, 2000) o “actores libres de soberanía” (Wapner, 1996).

La consideración de la dimensión nacional o regional como marco de representación y contexto de actuación puede contribuir a explicar por qué ha sido Paraguay el país con mayor agitación política en relación a Yacyretá. De hecho, es en Paraguay donde la problemática tiene mayor capacidad de repercusión dada la envergadura relativa de la obra (tanto en lo que hace a su impacto económico como a la población que ha sido afectada). Asimismo, ha sido allí donde ha sido más difícil de legitimar (toda la energía se consume en la Argentina), por lo menos a partir de la emergencia de una fuerza crítica con gravitación. También tal vez permita pensar por qué una categoría potencialmente transfronteriza como la de “afectados por represas” no ha sido suficiente para galvanizar un movimiento unificado en ambas márgenes. De hecho, los afectados de la margen argentina, especialmente en los últimos años, han realizado acciones de protesta de similares características (pero de menor dimensión) a las llevadas a cabo en la margen paraguaya. Sin embargo, no ha habido convergencia en acciones puntuales. Tampoco un proceso de construcción de una “identidad” común. A pesar de que todos son afectados por la EBY, la comunidad de sufrimiento que emerge en

torno a ello aparece internamente escindida en términos nacionales.<sup>43</sup>

A su vez, si no se considera su conexión transnacional no se puede entender el proceso en su conjunto, ni se podrán integrar al análisis aquellas fuerzas que reposicionaron a los actores sociales que actúan en el nivel local de esta arena política. En la secuencia del proceso protagonizado por Sobrevivencia se pudo apreciar la potencialidad que ofrece la transnacionalización para ampliar el poder social de un movimiento de protesta. Este recorrido también nos muestra cómo la arena construida en torno a Yacyretá es un espacio de socialización política de actores diferentes, muchos de ellos al margen (por distintas razones) de los mecanismos tradicionales de representación política. Las posiciones al inicio y al final de este proceso marcan trayectorias que indican una creciente capacidad de influencia sobre el sistema de decisiones, o sea de creciente agencia de los actores involucrados. Sobrevivencia pasó de ser una organización de carácter voluntario a una ONG profesionalizada y con presencia y reconocimiento internacional. Las organizaciones de afectados pasaron de un intento de reconocimiento como interlocutores legítimos a reivindicarse sujetos de derecho y agentes activos con expectativas de mejorar sus propias condiciones materiales así como de incidir en el proceso de toma de decisiones.

<sup>43</sup> Hay cuestiones prácticas, y no sólo simbólicas, para explicar esto. Todos los trámites jurídicos y administrativos que deben llevar adelante los afectados deben ser hechos ante las oficinas de la margen respectiva. La relativa autonomía que tiene la EBY de cada margen, y las rivalidades entre sí, ha hecho que, según me refiriera un consultor del Banco Mundial, “no hay una empresa binacional sino dos empresas actuando con el mismo nombre”. Para más, el creciente involucramiento, formal e informal, de actores políticos en el proceso ha contribuido a reforzar los clivajes de nivel “local nacional” por sobre los de nivel “local transfronterizo”. Pareciera que el orden “estructural” del proceso contribuye a reforzar las representaciones de índole nacional exhibidas por los actores.

Este proceso también evidencia las tensiones que existen en la conformación de un tipo de agencia social que descansa sobre la articulación de actores heterogéneos dentro de un entorno organizacional débilmente estructurado. Esas tensiones están ancladas en condiciones sociales disímiles que pueden ser contenidas en base a una comunidad de objetivos, de ideales supuestamente compartidos y de recíprocas expectativas de comportamiento mutuo. La “ilusión de comunidad” estalla cuando el posicionamiento de los actores pone en crisis las nociones que habían “soldado” la alianza dentro de una misma arena de socialización política. Por un lado organizaciones ambientalistas guiadas por una ideología-utopía (desarrollo sustentable) (Ribeiro, 1991), para las que la disputa en torno a la represa implica participar de un campo de lucha en el que no necesariamente entran en juego cuestiones elementales de supervivencia. Por el otro, una serie de organizaciones que representan el interés directo de los individuos por mejorar sus condiciones materiales, acceder a reivindicaciones sobre derechos básicos (vivienda, salud, trabajo) o lograr estatus de ciudadanos en el interior de un Estado que persistentemente ha negado esa posibilidad. Pareciera que mientras unos creían ver en esta arena un espacio para generar una fuerza que avance en la instauración de una sociedad ecológicamente sustentable, otros parecían simplemente estar esperando los beneficios del desarrollo.

### Siglas

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIDY: Consultores Internacionales de Yacyretá.
- DOC: Dirección de Obras Complementarias.
- EBY: Entidad Binacional Yacyretá.
- ONG: Organización No Gubernamental.
- PARR: Plan de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación.

PGE: Proyecto de Gran Escala.

PMMA: Plan Maestro de Manejo Ambiental.

## Referencias

### Artículos y Libros

- Arditti, Benjamín (1995), "Cálculo y contingencia en las transiciones a la democracia. La experiencia paraguaya", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 109, Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Bartolomé, Leopoldo (1999), "Combatiendo a Leviatán. La articulación y difusión de los movimientos de oposición a los proyectos de desarrollo hidroeléctrico en Brasil (1985-1991)", en *Desarrollo Económico*, n° 153, vol. 39, Buenos Aires: IDES.
- (1985), "Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto entrópico de la relocalización", en Bartolomé, Leopoldo (comp.), *Relocalizados*, Buenos Aires: IDES.
- Bartolomé, Miguel y Barabas, Alicia (1990), *La Presa Cerro de Oro y el Ingeniero El Gran Dios*, México: Instituto Nacional Indigenista.
- Brosius, Peter (1999), "Analyses and Interventions. Anthropological Engagements with Environmentalism", en *Current Anthropology*, n° 3, vol. 40.
- Castells, Manuel (2000), *La Era de la Información*, Madrid: Alianza.
- Cernea, Michael (1988), "Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Banks-Financed Projects", en *World Bank Technical Paper*, n° 80, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Conklin, Beth y Graham, Laura (1995), "The Shifting Middle Ground: Amazonian Indians and Eco-Politics", en *American Anthropologist*, n° 4, vol. 97, American Anthropological Association.
- Dwivedi, Ranjit (2001), "Environmental Movements in the Global South. Issues of Livelihood and Beyond", en *Internationaal Sociology*, n° 1, vol. 16, International Sociological Association.
- Escobar, Arturo (1997), "Antropología y Desarrollo" (consultado en Internet, 27-11-97).
- (1998), "Whose Knowledge, Whose Nature? Biodiversity, Conservation and the Political Ecology of Social Movements", en *Journal of Political Ecology*, vol. 5.
- (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of de Third World*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Fox, Jonathan (2000), "O Panel de Inspeção do Banco Mundial: Lições dos Primeiros Cinco Anos", en Barros, Flávia (comp.), *Sociedades Civil e Banco Mundial. A experiência brasileira com o Painel de Inspeção*, Brasília. Mimeo.
- Galeano, Luis (2000), "Encarnación: Urbanización, Grupos Vulnerables y Proceso de Afectación de EBY", Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Grimson, Alejandro (2002), *El otro lado del río*, Buenos Aires: Eudeba.
- Hay, Diego (1999), *Tobatí. Tradición y cambio en un pueblo paraguayo*, Asunción: Universidad de Pilar.
- Jaquet, Héctor (1999), "Los combates por la invención de Misiones. Un estudio de la participación de los historiadores en la construcción de una identidad para la Provincia de Misiones, Argentina, 1940-1950". Tesis de Maestría en Antropología Social, PPAS/UNaM (inédito).
- Jelin, Elizabeth (2000), "Diálogos, encuentros y desencuentros. Los movimientos sociales en el Mercosur", en *Cuadernos para el debate*, n° 10, Buenos Aires: IDES.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Network in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kottak, Conrad (1999), "The New Ecological Anthropology", en *American Anthropologist*, n° 1, vol. 101, American Anthropological Association.
- Lewis, Paul (1986), *Paraguay bajo Stroessner*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Little, Paul (1997), "Superimposed Cosmographies on Regional Amazonian Frontiers", en *Série Antropologia*, n° 219, Universidad de Brasilia, Brasilia: CESPE/UnB.
- McAdam, Doug *et al.* (1995), "Oportunidades, estructuras de mo-

- vilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en McAdam, Doug *et al.*, *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo.
- McCarthy, John *et al.* (1995), “El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral”, en Mc Adam, Doug *et al.*, *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo.
- McCully, Patrick (1996), *Silenced Rivers*, Londres: Zed Books Ltd.
- Martínez Allier, Joan (1999), “Southern Strengthening of Friends of The Earth International (Final Report)”, en *Friends of The Earth International. Annual Meeting General 1999* (Mimeo).
- Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José Carlos (1999), *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay*, Asunción: Base-Ecta.
- Red Bancos (1996), “Guía Ciudadana sobre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo” (mimeo).
- Ribeiro, Gustavo Lins (1999), *La Represa de Yacyretá. Capitalismo Transnacional y Política Hidroenergética en la Argentina*, Posadas: Editorial Universitaria.
- (1994), “The Condition of Transnationality”, en *Série Antropologia*, Brasilia: Universidad de Brasilia (Departamento de Antropología).
- (1992), “De la Prefeitura ao Banco Mundial”, en Arantes *et al.*, *Desenvolvimento e Direitos Humanos*, Campinas, San Pablo: UNICAMP.
- (1991), “Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideología/utopia”, en *Revista de Antropología*, San Pablo: USP.
- Schvartzman, Mauricio (1990), *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*, Asunción: CIDSEP.
- Viola, Eduardo J. (1992), “O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991) da denuncia e conscientização pública para a institucionalização e desenvolvimento sustentável”, en *Ciencias Sociais hoje*, ANPOCS.
- Wapner, Paul (1996), *Environmental Activism and World Civic Politics*, Nueva York: State University of New York Press.
- Zucolillo, Gabriela (2000), “El rol de las elites morales en la ofi-

cialización del guaraní en 1992”. Tesis de Licenciatura, UBA (inédito).

#### Documentos

- Banco Mundial  
1997 - Informe del Panel de Inspección del Banco Mundial (mimeo).
- Curitiba  
1997 - Declaración del Primer Encuentro Internacional de Afectados por Represas (mimeo).
- Goldman  
2000 - Goldman Environmental Prize - (<http://www.goldman-prize.org/recipients/lang-spanish.html>). Fecha 19/04/00.
- Sobrevivencia  
1996 - Solicitud de Inspección al Panel de Inspección del Banco Mundial (mimeo).
- Periódicos
- ABC, *Última Hora*, *Noticias* (periódicos de la ciudad de Asunción del Paraguay, varias ediciones).

# ***El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: acciones colectivas y alianzas transnacionales\****

**KARINA BIDASECA**

*“...Venimos de familias que andaban en sulky  
o a caballo por los campos, abriendo surcos,  
cosechando a mano y hasta pariendo en el monte.”*

MML. Anónimo

El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML) de la Argentina, surgió en la provincia de La Pampa en el año 1995 a partir de la resistencia de una mujer llamada Lucy de Cornelis –esposa de un chacarero de un pueblo de nombre Winifreda–, al remate de su chacra. Esta mujer apeló a la movilización de diversos recursos (medios de comunicación, convocatoria a sus pares) e instaló con su acción contingente el “estado naciente” de un movimiento que ya lleva ocho años de

---

\* Este trabajo de investigación fue realizado con una beca del “Programa de Investigaciones Socioculturales del MERCOSUR” del IDES (patrocinado por la Fundación Rockefeller). Agradezco a la Dra. Elizabeth Jelin por sus lecturas y valiosos comentarios, a la/os becarios del Programa y a la coordinadora (Mter. Norma Giarracca) e integrantes del Grupo de Estudios Rurales del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires por los permanentes aportes. También mi reconocimiento a las mujeres del MML por su lucha y predisposición al diálogo.

existencia. Aunque dirigidas de manera inmediata a la suspensión de embargos y/o ejecuciones, al congelamiento de los juicios en trámite y al análisis de la legitimidad de las deudas, sus principales demandas apuntan en términos más amplios a una crítica de la política agropecuaria y a la crítica de la economía a nivel nacional.<sup>1</sup>

La protesta y la modalidad de lucha se expandió rápidamente hacia otras provincias y logró adhesiones y reconocimientos de otros sectores y movimientos sociales nacionales (Federación Agraria Argentina, Organizaciones de Mujeres, Movimiento Campesino de Santiago del Estero –MOCASE–), e internacionales (Movimiento Zapatista de Chiapas y el movimiento de deudores “El Barzón”, ambos de México; el MST de Brasil, entre otros).

Con el tiempo su discurso fue radicalizándose cuestionando, entre otros puntos, la participación de los nuevos actores de la globalización en el agro. También hay un proceso incipiente de politización de las mujeres. El MML apareció en el nuevo escenario rural con modos de acción originales caracterizados por un repertorio de acciones simbólicas y por la espontaneidad (impedir una acción judicial), apelando a diversos recursos simbólicos (la familia, la reproducción familiar, la educación de los hijos, la identificación con la tierra), y culturales, tales como defender la permanencia de la explotación agraria familiar ante la posibilidad, no tan incierta, de perder su identidad social.

Dos etapas caracterizan la evolución del movimiento (Bidaseca, 1999): el momento fundacional, en el que el establecimiento de las *redes sociales* desempeñó un rol fundamental;

<sup>1</sup> El origen de las deudas contraídas se puede rastrear en las transformaciones que sufrió el sector agropecuario a partir de la política de “ajuste estructural”, que influyó en forma heterogénea en el sector. Los más perjudicados resultaron ser los pequeños y medianos productores (Giarracca y Teubal, 1997).

un segundo momento, de empoderamiento (*empowerment*), ampliación y expansión de esas redes hacia el exterior, que coincide con la etapa de institucionalización del MML e involucra su *transnacionalización* a través de redes establecidas con otras organizaciones y movimientos sociales latinoamericanos, mercosureños, etcétera.

Este trabajo se propone profundizar sobre esta inserción en redes transnacionales del MML. ¿Cómo se construyen estas redes? ¿Qué función cumplen las redes sociales en la consolidación de los movimientos sociales en general? ¿Qué impactos determina el proceso de regionalización en la construcción de estas redes? ¿Qué posibilidades de construir alianzas existen a partir de la conformación de las mismas?

Partimos de un marco conceptual que concibe a los movimientos y organizaciones en términos procesuales, lo cual implica verlos como abiertos, inacabados y contingentes, sujetos a una construcción a lo largo del tiempo. Nos interesa analizar no sólo cómo se conforma el MML y los recursos que utiliza, sino también el proceso de articulación de identidades colectivas y los marcos culturales y mapas cognitivos que guían su experiencia. Privilegiar a estos últimos implica incorporar las tradiciones y pautas culturales, las percepciones e imágenes que los movimientos sociales construyen acerca de sí mismos y de los otros, así como los referentes de su acción. Esto implica prestar atención al modo en que los actores traducen el sentido de la globalización y la localidad desde sus propias matrices culturales e históricas.

Abordaremos el estudio del MML comenzando con un *Pre-ludio*, en el que relatamos la historia de Lucy de Cornelis, y tres *Movimientos*. El *Primer Movimiento* se refiere al momento fundacional del MML; el *Segundo Movimiento* se refiere al proceso de “institucionalización” y, finalmente, en el *Tercer Movimiento* haremos referencia a la penetración de lo transnacional y nos extenderemos en el análisis. Por último, dedicamos algunas reflexiones a la cuestión de género y a la transforma-

ción cultural que el movimiento provocó en la cotidianidad de las mujeres.<sup>2</sup>

### **Preludio. La historia de Lucy de Cornelis**

El 27 de mayo de 1995 viene el tasador a mi casa. Yo sabía que todo se venía mal, que mi marido dejó de ser la persona que era. Teníamos un estudio contable grande, venían muchos chacareros [...] Le traían todos los problemas, lo avasallaban y bueno, no hacía nada, ya no iba al campo, ya no le interesaba la familia. Yo soy muy pero muy creyente, con una Biblia al lado mío adonde voy, entonces, enloquecía. Lo primero que hice, llamé a un señor para que me sacara las lámparas. [...] Mañana van a venir y me van a rematar todo, me van a sacar todo. Y a la noche lo único que me mantenía en pie era leer la Biblia porque yo me encontraba sola. A quién le iba a contar, a mi marido, nada, porque se iba a poner mal. A la noche algo me decía que vos podés, una fuerza, una energía venía y me decía qué me está pasando. Yo estoy loca, me dije. Cuándo pensé ¡Ay Dios mío ayúdame, decime qué es lo que tengo que hacer! ¿Qué hago? Y lo primero que me salió es [ir a] la radio del pueblo. Y en la radio de mi pueblo conté lo que me pasaba y a la salida había más mujeres esperan-

<sup>2</sup> En este trabajo se han utilizado como herramientas metodológicas la descripción etnográfica, entrevistas en profundidad (a menudo en el acompañamiento a marchas y movilizaciones), el método biográfico y la observación participante en reuniones llevadas a cabo por el MML durante el período en estudio (1998-2000). Nuestro problema será abordado a partir del análisis de las narrativas de la/os actora/es, ya que consideramos que las mismas no son únicamente relatos de los sucesos acontecidos, sino también argumentos a partir de los cuales la/os narradora/es plantean la posición desde la que interpretar lo narrado.

do que, bueno, les pasaba lo mismo... (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).<sup>3</sup>

Esta noción de “milagro”, tan presente en los relatos de los individuos, se remite a la acción entendida como la “única facultad humana de hacer milagros”, en tanto “actuar es tomar una iniciativa, comenzar. Se inicia algo nuevo que no puede esperarse de cualquier cosa que haya ocurrido antes. Lo nuevo aparece como milagro. Si el hombre es capaz de acción, significa que puede esperarse de él lo inesperado. Esto es posible debido a que cada hombre es único” (Arendt, 1998:202). Como todo objeto de búsqueda, se planteaba la acción cargada de incertidumbre:

Entonces cuando nos reunimos las mujeres dijimos que al otro día íbamos a ir a la radio de Castex. Y a la mañana no va nadie, yo me quedo solita en la radio. Entonces dije lo mismo y había mujeres esperándome en la puerta. Entonces yo me vine para Santa Rosa a un programa de radio que se llama “La hora del campo”. Y dije lo mismo y cuando llegué a casa empezaron a llamar. El teléfono, ese teléfono sonaba y sonaba y entonces llamé a las mujeres y [nos preguntábamos] qué hacemos, y bueno una asamblea. Una asamblea... yo no había ido nunca a una asamblea. Armamos una asamblea y ya fuimos a los diarios a decir que íbamos a tener una asamblea. Fue el 3 de junio de 1995, eran las cuatro menos diez y no había nadie. ¡Nadie! Estábamos [...] antes de empezar y entonces yo digo: “traíganme el Himno Nacional”. Así todo espontáneo, no hay nada pensado y planificado (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

<sup>3</sup> Algunas entrevistas citadas aquí han sido realizadas en el marco del Programa MERCOSUR, mientras que otras han sido obtenidas por el Grupo de Estudios Rurales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, entre los años 1996-2000. A ellos agradezco su facilitación.

Dar nombre a lo que se está haciendo es un momento clave, fundacional. Implica la conformación de un “nosotros”, momento a partir del cual un grupo se percibe como colectivo capaz de inscribir sus reclamos en un universo de significados públicos y hace oír su voz:

Hicimos la asamblea y ahí nace el nombre. Dijeron “esposas de agropecuarios”. “No, no pega.” ¿Cómo le ponemos? Bueno, le vamos a poner: “Movimiento de mujeres agropecuarias”. Entonces viene Marcela de Acha [...] “En lucha” le vamos a poner. (Risas.) “¡Que se den cuenta que vamos a pelear!”. Así fue; hasta el nombre. Porque si vos dijeras pensamos el nombre, pero hasta el nombre fue espontáneo. No hubo nada, nada, nada pensado (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

Lucy encuentra en su propia historia familiar rastros de un pasado que construye a los sujetos en un “espacio de anudamientos”, en ese espacio intermedio entre las condiciones objetivas y la experiencia subjetiva en que se produce la acción:

El desarraigo. Todo una cosa que viene de tan profundo. También a veces yo me analizo y digo: “debo tener genes de mi bisabuela que vino después de la guerra del '14 y fundó un pueblo en Ataliva Roca y ella se iba a trescientos kilómetros a caballo hasta Puan y ella luchaba por las [...] agrarias y es algo así como que la historia se me vuelve a repetir”. Yo digo: “será mi bisabuela que está adentro”. Y con tanto sufrimiento. Por ejemplo, mi mamá; ella cuenta que ya la familia no estaba bien en el año '23, y vino la nieve, tenían muchos campos, eran muchos hermanos que habían venido de afuera. Y tuvieron que salir, iban a comedores escolares. Tuvieron que trabajar de gollera en los campos vecinos y pasar hambre y frío. Es una cosa que te la cuentan de chiquitita y te va pegando ¿no? Eso creo (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

En palabras de Arendt, “nadie es exclusivo productor de su propia historia, y sin embargo allí se revela la vida humana” (1998:200). Los sujetos, tanto por el carácter de irreversibilidad de las acciones ya pasadas como por las condiciones espectrales de las acciones presentes, transitan sus vidas por un campo incierto. Las acciones humanas son obras abiertas y, como sostiene Giddens (1995), pueden o no haber sucedido.

### **Primer movimiento. El momento fundacional: identidad colectiva y marcos interpretativos para la acción**

Cuando en mayo mi desesperación llegó al límite porque golpeé todas las puertas y nadie me escuchó, por eso [me] dispuse a convocar a las mujeres y encontré una respuesta inesperada. Sentía impotencia porque factores externos nos estaban arrebatando nuestras cosas. Por eso decidimos luchar juntas y hacernos fuertes (entrevista a Lucy de Cornelis, *La Arena*, 22/9/95).

La acción fundante, el momento de invención del movimiento, instala un espacio a partir del cual se configura una nueva identidad colectiva, se genera un nuevo tipo de prácticas y de solidaridades compartidas. Este momento implica una “liberación cognitiva” (McAdam, 1982), que conduce a la construcción de una interpretación alternativa de la realidad, como contingente y pasible de transformación. Implica un quiebre, un punto de inflexión en la cotidianidad y además, la creación de un nuevo espacio social, cultural y político que expone públicamente a estas mujeres, las “hace visibles” (Bidaseca, 1998).

Joaquina Moreno, líder pionera de La Pampa, relata los comienzos del movimiento:

La asamblea era grande esa vez. En Winifreda había como trescientas personas y la comisión se hizo en base a una mu-

jer por pueblo. En Trenel estaba yo sola. Yo estaba como productora agropecuaria [...] La reunión primera fue un poquito cruda y era más por la deuda porque esta chica estaba endeudada, la otra también y las mujeres exponían su caso particular. Bueno, yo expuse el problema de todos, todos los productores, yo me sentía productor, soy productora agropecuaria y entonces les expliqué por qué estamos endeudados, porque la deuda no viene porque sí [...] el origen de las deudas era la falta de políticas agropecuarias adecuadas. [...] Y bueno, ahí empezamos a ver qué hacemos, qué no hacemos, vamos a hablar con el gobernador y ahí empezamos (entrevista a Joaquina Moreno, marzo de 1996).

El problema agrario y la posibilidad de remates y pérdida de sus tierras no era, obviamente, sólo una preocupación de las mujeres. Más bien, la propiedad y la gestión de la pequeña propiedad rural están predominantemente en manos de los hombres. Cabe preguntarse, entonces, por qué fueron las mujeres las que se movilizaron. En su teoría sobre la acción colectiva, Melucci (1996) presenta diferentes modos que pueden elegir los actores para expresarse: a) la reestructuración de significados y/o de los fines de la acción en sí misma; b) la “opción depresiva”, que excluye toda posibilidad de conflicto, paraliza la acción y potencia procesos destructivos; c) la alternativa de la “salida-voz” que describió Hirschman; d) la “sublimación”, a partir de la cual el individuo tiende a construir una imagen ideal de sí mismo y a refugiarse en un mito; e) la respuesta “agresiva”, simbólicamente proyectada hacia fuera con referencia al sistema social: el enemigo es, en este caso, un adversario simbólico. Parecería que en este caso, muchos hombres cayeron en la opción depresiva:

No hablan de esas cosas, vos sabés que *se van fundiendo en silencio*, y eso es lo terrible, y es lo que sí se anima a hacer la mujer. A la mujer no le da vergüenza salir y decir que debe tanto, porque está segura que ella vio que su familia tra-

bajó toda su vida, que no se fueron ni a Miami, ni al Caribe. La plata la gastaron, se fundieron trabajando. Al hombre le da mucha vergüenza y es una desgracia. Vos sabés la cantidad de gente que ya ha perdido su campo, que lo ha vendido en silencio [...] En el campo la gente está como entregada, como que la han convencido de que no son más viables (entrevista a Ana Galmarini, 8/9/98) (la cursiva es nuestra).

O sea, si bien las situaciones de depresión están presentes en muchos casos dentro de las mismas familias que deben afrontar el endeudamiento de sus bienes,<sup>4</sup> el MML ha conformado una salida basada en la alternativa colectiva de la “salida y la voz” para manifestarse, escribiendo en el proceso su propio “guión de la realidad” (Melucci, 1985). Y en ese tiempo, se fue cristalizando su identidad colectiva, a partir del sistema de relaciones, del liderazgo que fue surgiendo, y de las confrontaciones con otros –en procesos conflictivos que paradójicamente tienen el efecto de promover un alto grado de unificación–.

En el caso de las mujeres del MML, la identidad con la tierra, la familia y la maternidad son valores que devienen del pasado. El sentido que el MML le otorga a la “tierra” actúa como elemento simbólico cohesionante. La tierra es asimilada aquí a la “cultura”, “nombrada” en cada instante; ello la convierte en poderoso motivo de la acción:

Y es la tierra, si no tenés la tierra, la cultura, no sé qué va a pasar con la gente [...] Es la pérdida de la soberanía. Tenemos que enarbolar la bandera argentina en cada campo para que vean que las mujeres y los hombres no estamos dis-

<sup>4</sup> Hay numerosos casos de suicidio de hombres entre las familias que habitan en el campo, que por cierto se vinculan con la construcción cultural del rol de los varones como proveedores de la familia.

puestos a perder nuestra tierra... (entrevista a Lucy de Cornelis, diario local *Tranquera Abierta*, 4 al 10/3/99).

Cada grupo elabora una narrativa histórica y una memoria propias, que justifican la acción colectiva (Tarrow, 1997). Así, los productores rurales se apropian de la tierra enarbolando los símbolos que sus padres y abuelos usaron antes que ellos: "Somos productores familiares de varias generaciones, que fruto de la lucha conseguimos parcelas que ya no alcanzan para nuestros hijos; crecimos en los intersticios que nos dejó el latifundio..." (Folleto del MML, 8/10/98). Este uso de la historia y la construcción de memoria ocurren porque las luchas de los movimientos sociales también son luchas culturales por la producción de sentidos, y una de las tareas fundamentales de estos movimientos es construir marcos de significados más amplios, que sean percibidos e interiorizados por los diversos actores y/o por otros movimientos.

### **Segundo Movimiento. El momento de la institucionalización: de la lógica identitaria a la instrumental. El poder de las redes y la (im)posibilidad de constitución de alianzas**

Hay un momento en que las primeras acciones colectivas se transforman en una organización.<sup>5</sup> El MML es presidido por Lucy de Cornelis desde la primera Asamblea Nacional rea-

<sup>5</sup> El concepto de *organización* adoptado refiere a una construcción social, producto de la acción de los propios actores y de creación continua. La organización aparece como un punto crítico, como la instancia de decisión de los sujetos y, por tanto, de libertades y restricciones. Momento esencial, pues es aquel en que el colectivo se transforma en proyecto (acciones, luchas, enfrentamientos, negociaciones, etcétera).

lizada el 21 de setiembre de 1995, de la que surge también la Mesa Nacional. Si bien tuvo desde sus inicios relaciones con otras organizaciones agrarias –algunas de larga data como la Federación Agraria Argentina (FAA)–, muy pronto las mujeres sintieron la necesidad de formar una organización autónoma. El MML logra así la personería jurídica en el año 1997. Diferenciarse de otras organizaciones agrarias, y mantenerse autónomas en relación con partidos políticos, así como evitar la sobreburocratización, fueron ejes importantes del modelo organizativo:

[...] nosotros somos un movimiento horizontal, pluralista, democrático, y por ser profundamente político, somos apartidarios. Después dentro de nosotros conviven las más diversas tendencias, sectores, ideologías... (entrevista a Ana María Riveiro, Santa Fe, diciembre de 1998).<sup>6</sup>

El MML ha establecido las asambleas, tanto anuales, nacionales como provinciales o zonales, como forma de mantener el contacto entre los distintos grupos provinciales, de reflexionar acerca de los cursos de acción, intercambiar experiencias y vivencias, etcétera. Ana Galmarini, dirigente santafesina, nos relata el modo en que se conforman las filiales del MML.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Es recurrente en los relatos la negación a conformar una pirámide organizacional. Esto, aparentemente, tiene que ver con la intención deliberada de no burocratizar la organización, lo que las aleja de las instituciones –agrarias y políticas– que son criticadas fuertemente. También hay un deseo de resguardar a la organización: "[...] la gente nos dice: 'si, ustedes son un movimiento genuino', o sea, tienen más fe en este movimiento que es un movimiento más puro, que no se ha burocratizado como las otras organizaciones. Las otras organizaciones están *burocratizadas*" (Entrevista a Joaquina Moreno de La Pampa, 8/3/97) (Bidaseca, 1999).

<sup>7</sup> Hasta el año 2002, el MML poseía sedes en las siguientes provincias y localidades: *La Pampa*: Winifreda, Trenel, 25 de Mayo, General

Cuando nos preguntan qué cantidad somos, no sé, porque todos los días... Por ejemplo, en Neuquén fuimos, armamos el movimiento. Nos habían armado tres reuniones, en Cipolletti, en Plotier y en Centenario. Al mes, mes y medio, ya había doce pueblitos de ahí del Alto Valle organizados como movimiento [...] Vamos a un lugar, llamamos a la prensa local, las FM, canales de los pueblos. Hacemos una reunión con quince, veinte, siete, las que sean y dejás armada la filial del movimiento. Labramos un acta, y esas mujeres se encargan de que eso se reproduzca, empiezan a hablar, a través de los medios se van enterando, se acerca una [mujer] que tiene problemas con el Banco Provincia, la otra con el Banco Nación... (entrevista a Ana Galmarini, septiembre de 1998).

El rol del liderazgo es central en este punto, especialmente en lo referente a actividades concretas tales como la definición de metas y la elección de prioridades, el mantenimiento de la estructura de movimiento y el fomento de la interacción y cohesión de los miembros entre sí (Bidaseca, 1999). Se torna importante, también, el modo de circulación de la información a través de las redes. La conformación de redes y la constitución de alianzas han sido esenciales en el primer momento del MML para el establecimiento de vínculos con organizaciones del agro nacional y en las diversas provincias. En un segundo momento, serán importantes para los intentos de apertura hacia el exterior, momento que coincide con el desarrollo

---

Pico, Colonia Barón, San Martín, Ingeniero Luiggi, Santa Rosa, Trelew; *Buenos Aires*: Arribeños, Pergamino, Baradero, Guaminí, Carlos Casares, Villa Iris, Pigüé, Junín, Necochea, San Cayetano, San Nicolás, Villa Ramallo; *Santa Fe*: Rosario, Zavalla, Totoras, Teodolina, Reconquista, Ramona, Las Parejas, Chabás, Berabevú, Arteaga, Galvez, San Jerónimo, Roldán, Maciel; *Formosa*: Capital; *Mendoza*: San Martín; *Entre Ríos*: Hernandaria; *Santiago del Estero*: Fernández; *Córdoba*: Camilo Aldao, Cnel. Moldes; *Tucumán*: Famaillá; *Chaco*; *Alto Valle de Río Negro*.

de procesos de transnacionalización a nivel mundial. En el MML, esta es también la etapa de institucionalización y empoderamiento.

El MML estableció y/o se integró a distintos tipos de redes: redes interpersonales solidarias para acudir a evitar los remates de campos o maquinarias:

[...] se remataba la casa de un productor agropecuario, que ya una cooperativa mixta se había quedado con el campo de este hombre y lo único que le quedaba era la casa y un galpón, y le remataban la casa [...] A las nueve de la noche del día anterior al remate nos avisaron que a las diez de la mañana del día siguiente era el remate. Pusimos en funcionamiento una red solidaria, y juntamos unas quince mujeres. Era tomar la decisión y pararlo sí o sí (entrevista a Ana Galmarini, septiembre de 1998).

Otros vínculos se establecen para generar recursos de tipo económico o simbólico. El MML ha establecido relaciones de corte más instrumental con sus asesores legales, con políticos (especialmente del partido Frente del País Solidario –FREPASO– y, en la actualidad, del ARI) y profesionales (sociólogos, antropólogos y economistas) que le ofrecen una base de expansión de sus redes hacia el exterior (la posibilidad de viajar al Vaticano o de conectarse con la Federación de Productores de la Unión Europea, por ejemplo).<sup>8</sup> De hecho, los movimientos sociales u organizaciones suelen incorporar participantes de otras instituciones, “organizaciones huésped” o

---

<sup>8</sup> “Bueno, ahora vamos a Europa, Italia. Y la señora [...] [una antropóloga], ella ha sido el contacto, ha sido el nexo con la Comunidad Europea. Porque el marido ha sido embajador en muchísimos países de Europa. Entonces ella tiene los contactos. Iríamos a parar a residencias de religiosas. A. C. [ex diputada del FREPASO] va a conseguir los pasajes y bueno, un poco de dinero, algún subsidio nos dan...” (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

“estructuras de reserva de los movimientos”, que funcionan como soportes para el reclutamiento y la expansión de la propuesta.<sup>9</sup> Así, en la provincia de Tucumán, el MML se creó en el seno del “Centro de Empresarios de Famaillá”, organización huésped que ha funcionado ofreciéndole al MML estructuras de solidaridad y consenso preexistentes. Asimismo, en Santa Fe, el movimiento nace en el seno de una corriente interna opositora a la Federación Agraria Argentina (FAA), los “Chacareros Federados”.

En este punto, es especialmente significativa (y no poco conflictiva) la relación del MML con la Federación Agraria Argentina.<sup>10</sup> Algunas de las principales dirigentes del MML han sido militantes en los Clubes Juveniles Agrarios de la FAA. En muchos lugares el MML ha surgido a partir de reuniones organizadas en el seno de la FAA para discutir las estrategias de lucha frente a la política implementada por el modelo neoliberal. Sin embargo, las integrantes del MML enfatizan que la FAA no ha tomado el tema del endeudamiento como bandera de lucha:

Nosotros precisamente estamos en contra, no en contra, fuera de la organización porque hemos decidido pensar solas. [Risas] Para nosotras es la entidad madre FAA, nosotras salimos de ahí, lo que pasa que FAA en vez de defender a los

<sup>9</sup> A modo de ejemplo citamos los orígenes del movimiento por los derechos civiles que partió del rol de las iglesias negras (Morris, citado por Tarrow, 1997). Asimismo, en Italia y América Latina, la Iglesia Católica estimuló redes comunitarias de base.

<sup>10</sup> Entidad creada en 1912 a partir del levantamiento de los arrendatarios santafesinos por las condiciones que establecían los contratos de arrendamiento, conocido como el “Grito de Alcorta”, que nuclea a los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. Actualmente, continúa representando a dichos sectores y, al mando de su presidente, el Sr. Busi, comenzó a tomar el tema del endeudamiento entre sus demandas.

pequeños y medianos productores del endeudamiento, la única organización que tomó el tema del endeudamiento es Mujeres en Lucha (entrevista a Ana M. Riveiro, 11/11/98).

El Estado no les adjudica el estatus de organización representativa, del que goza la FAA. Por otro lado, el surgimiento de este tipo de organizaciones nuevas en el agro, estaría dando cuenta de un proceso de desgajamiento en las entidades tradicionales como FAA.

Las acciones colectivas rurales de protesta durante la década de los noventa han aglutinado a las organizaciones que confrontaron las medidas implementadas por el Estado (desregulación económica, privatización, apertura económica, etcétera) como modo de llevar a un plano más general las demandas y no caer en los particularismos de cada caso. Si bien en ciertos momentos el conflicto entre las organizaciones –por la implementación de diferentes estrategias de acción, por ejemplo–, se torna visible y aun obstaculizante, la rigidez o flexibilidad de las mismas (in)habilita el encuentro en este proceso dialógico de interacción. Con respecto a las mujeres, las tensiones se vuelven explícitas en la necesidad de ser reconocidas por las organizaciones agrarias tradicionales y por el Estado, en dos sentidos: como organización y como organización de mujeres rurales. El tema de género en la organización rural será retomado más adelante.

La creación y participación en redes tiene también otro sentido, el de construir una comunidad o un “nosotros” más amplio, anclado en la posibilidad de conectar diversas experiencias. Melucci sostiene que “los individuos interactúan, se influyen mutuamente, negocian en el marco de estas redes y producen las estructuras de referencia cognoscitivas y motivacionales necesarias para la acción” (Melucci, 1994:169). El significado de la acción se construye en la interacción social, pero como expresa el autor, “depende del campo de oportunidades y restricciones que los actores observan y utilizan”.

En este sentido, a través del registro de acciones reco-

das en el diario *La Arena* de La Pampa, podemos observar la participación de las líderes principales del MML en diferentes lugares y momentos: en protestas convocadas por todos los sectores de la comunidad como por ejemplo el “rotondazo” de Pigüé, provincia de Buenos Aires, por el “salvataje de las economías regionales”; protestas específicas del agro manifestadas en los “tractorazos”; solidaridad con los maestros de la Carpa Blanca; respaldo a los “piqueteros” de la localidad santafesina de Correa; convocatoria a una protesta simbólica a los sectores agrarios y empleados bancarios contra la privatización del Banco Nación, etcétera.<sup>11</sup> Estas manifestaciones públicas implican la extensión de redes entre actores colectivos diversos. Es en este contexto que debemos pensar la posibilidad de armar alianzas y establecer redes más amplias.

Así, hacia fines de 1998, se sucedieron una serie de conflictos por intentos de expropiación de tierras a treinta y cinco familias, esta vez en la localidad de La Simona, provincia de Santiago del Estero. El “Movimiento de Campesinos de Santiago del Estero” (MOCASE) se constituyó en la Carpa campesina de La Simona para solidarizarse y apoyar la lucha de los pobladores,<sup>12</sup> y acordó en esa instancia la estrategia de fortalecer la red de apoyo y comunicación con las organizaciones intermedias de la sociedad civil de todo tipo. Se invitaba a “visitar la carpa y apoyar a los pobladores a todos aquellos que quisieran solidarizarse, nacionalizar el conflicto y, más aun, procurar nacionalizar el problema de tenencia precaria de la tierra que afecta por lo menos a diez mil familias en toda la geografía provincial tratando de mostrar la de-

<sup>11</sup> Estas acciones corresponden a: 5/3/97, 16/3/97, 17/1/98, 12/11/97.

<sup>12</sup> Los campesinos elaboraron un petitorio de tres puntos que expresaba: que las máquinas topadoras se retiren de la zona; que se les reconozca a las treinta y cinco familias en conflicto la posesión de 4.500 hectáreas; que se les facilite el acceso a las escrituras.

cisión de los pobladores de La Simona de resistir como un ejemplo de pérdida del temor frente a la política de apriete de la administración Jurista y a elaborar una estrategia conjunta que procure articular las expresiones de descontento popular a veces explosivas y pasajeras en una red de mayor solidez y permanencia en el tiempo” (fax enviado por el MOCASE a la FAA, noviembre de 1998). Al tomar conocimiento de estos sucesos, las líderes santafesinas del MML acudieron a la Carpa campesina a solidarizarse con sus pobladores, logrando una identificación “cara a cara” y una articulación de las demandas.

Cabe señalar que el MOCASE surgió a mediados de la década de 1980 en relación con la situación de tenencia precaria de la tierra que afectaba a más de 10.000 familias campesinas. La actuación se centraba en defender sus parcelas, para que estas no sean expropiadas por grandes terratenientes o empresarios extrasectoriales que reclamaban la posesión de las tierras ocupadas en forma precaria desde hace más de treinta años por estas familias. Su nacimiento se inscribe en la unión de seis organizaciones zonales, que sumaban 2.500 familias, con la finalidad de obtener representación a nivel provincial.

El encuentro del MML con el MOCASE descansa pues en el conflicto por la tierra, como un proceso de identificación y proyección centrado en los significados otorgados a la misma. A pesar de su diferente extracción rural –productores familiares en el MML y campesinos en el MOCASE– y localización regional, ambas organizaciones comparten una concepción del mundo y una acción sobre el mundo, lo cual abre la posibilidad de articular un proyecto en común. Esto se sustenta en tres valores referenciales fundamentales para ambos: la tierra, el trabajo y la familia, siendo la tierra el que aparece como principal objetivo de lucha. Como relata una de las dirigentes de Santa Fe: “Acá está el problema de los que tienen que pelear por la tierra, lo que no tienen la tierra; y pelear para mantener la tierra, los que tenemos esa unidad económica

que es tu medio de vida, tu fuente de trabajo” (entrevista a Ana Galmarini, 8/9/98).

La tierra se presenta como un espacio de relaciones sociales y, por consiguiente, de poder construido históricamente. La tierra posee múltiples significados y usos que instalan nuevos sentidos y acciones colectivas que involucran a campesinos, chacareros o trabajadores sin tierra y que se construyen intersubjetivamente. Es a la vez, un instrumento de trabajo y un elemento ritual. Estos procesos de construcción pueden ser entendidos a partir del concepto de “redes de sentido”, como interpretaciones que los actores hacen de los objetos que constituyen sus mundos de vida, a partir de sus mapas cognitivos o esquemas interpretativos. Para los actores rurales sin tierra y para aquellos pequeños y medianos productores amenazados de perderla, la tenencia de la tierra implica la posibilidad de acceso a una ciudadanía plena (Tavares Dos Santos, 1994). Esta concepción construye un nuevo discurso sobre la tierra, que es difundido por ciertas organizaciones y movimientos (ONGs, sectores de la iglesia, movimientos sociales, etcétera), y en el que se alinean muchas organizaciones nuevas de las dos últimas décadas.

El encuentro entre el MML y el MOCASE se inició, como dijimos, a partir de un conflicto por la tierra y de la búsqueda de solidaridad que encontró eco en el MML, cuyo discurso explicita un “llamado a la unidad de los que estamos perdiendo la tierra con los que hoy pelean por el acceso a ella” (Folleto MML, Tractorazo, julio de 1997). Si bien este encuentro ha sido coyuntural, la posibilidad de re-encuentros y alianzas está latente.

### **Tercer Movimiento. El momento de penetración de lo transnacional: empoderamiento, encuentros y posibilidades de “hibridación” de los movimientos sociales**

Al mirar las maneras en que un movimiento establece y se integra en redes, se hace necesario trasponer los límites territoriales del Estado-nación, ya que tanto “desde arriba” como “desde abajo”, hay fuertes tendencias a la comunicación, a la formación de alianzas, así como a la diferenciación y aun el conflicto, en el ámbito transnacional. En este sentido, nuestros interrogantes giran en torno a pensar qué consecuencias desencadenará, en la evolución de los movimientos sociales, la apertura institucional que generan los procesos de integración regional y qué posibilidades de “hibridación” entre los mismos presentará este proceso en particular. Los nuevos escenarios pueden implicar la aparición de nuevas oportunidades políticas y la posibilidad de reformulación de marcos interpretativos existentes y/o de adopción de nuevos marcos, a partir de los cuales el sentido de la acción de los movimientos es resignificado.

En las últimas décadas, hubo un crecimiento muy significativo de redes transnacionales de activistas, vistas como “espacios políticos, donde actores que parten de posiciones distintas negocian, formal o informalmente, el significado social, cultural y político de su empresa conjunta. [...] Las mismas pueden ser vehículos clave en la negociación cultural y social que subyace a los procesos de integración regional” (Keck y Sikkink, 1998:3). La importancia de estas redes (que no consisten precisamente en “movimientos” transnacionales) reside en la posibilidad de ampliar el repertorio de las demandas de ciertos grupos (principalmente en cuestiones ligadas a los derechos humanos, aborígenes, mujeres, cuestiones ambientales, etcétera), y colocarlas en el escenario internacional, sobre todo en dos situaciones: en el caso de que el Estado actúe como violador de los derechos huma-

nos de los demandantes, o cuando sus voces son demasiado débiles.

Una de las estrategias fundamentales de estas redes consiste en la construcción de marcos cognitivos (elementos simbólicos cohesionadores) o la reformulación de marcos ya existentes, que puedan influir la opinión pública y presionar desde afuera al Estado. La tarea de desarrollar un “marco común de significado”, sin embargo, es complicada, por la diversidad cultural implicada en las mismas. Las condiciones globales son, así, “relocalizadas” en el contexto de marcos de conocimiento locales a través de la mediación y traducción que hacen los actores locales de los procesos externos. Tomaremos dos casos localizados y concretos de vinculaciones del MML con organizaciones de otros países (un “éxito” y un “fracaso”), para explorar las condiciones de posibilidad de elaboración de ese “marco común de significado”.

### **El MML y El Barzón: un primer paso hacia la apertura transnacional**

En 1996, el presidente del movimiento de deudores “El Barzón” de México, Juan José Quirino Salas, llega a la Argentina, cuando toma conocimiento acerca de la existencia del movimiento argentino:

Ellos vinieron a conocernos a la Argentina. Se enteraron por los medios de comunicación cuando fue el remate de mi chacra. Esa foto recorrió el mundo [...] Para nosotras, y creo que para ellos también, fue una sorpresa ya que nacimos de la misma manera, usábamos los mismos métodos de acción y prácticamente, hacíamos los mismos reclamos (entrevistas a Lucy de Cornelis, julio de 1998 y agosto de 2000).

Lo que nosotros tenemos es una relación institucional bien establecida con El Barzón de México. El Barzón es el palo que

une a los bueyes en las labores agrícolas, entonces cuando se rompe el barzón [...] El movimiento de El Barzón empezó también con la deuda agraria de México. México tiene características muy similares en lo agrario a las nuestras. Ahora estuve en México convocada también por El Barzón. Ahora lo curioso es que empezamos con El Barzón, que fue la primera organización, nos convocaron ellos. Con El Barzón somos medio hermanos (entrevista a Ana María Riveiro, noviembre de 1998).

El Barzón es un movimiento mexicano de deudores financieros e impositivos del que participan aproximadamente dos millones de personas del campo y de la ciudad. Se inició en agosto de 1993 en Jalisco, México, cuando, bajo la presión de la banca para pagar las deudas contraídas por los campesinos y productores pequeños para la compra de tractores y herramientas de trabajo, se reunieron veinte campesinos para protestar por los *modus operandi* de procesos extrajudiciales en contra de ellos (Samperio, 1996). Comenzó con manifestaciones públicas de agricultores, con el anuncio de la realización de una marcha de los productores endeudados con la banca desde varios estados hacia la ciudad de México. “El asombro se volvió disgusto cuando estos movimientos, inconexos en un principio, adoptaron espontáneamente el nombre de El Barzón propuesto por los agricultores de Jalisco. Por su referencia al corrido revolucionario que cuenta la vida de los medieros o peones acasillados, siempre endeudados con los hacendados, el nombre de El Barzón tiene una connotación ideológica poco halagadora para un gobierno que se precia de conducir el país hacia la modernidad” (Grammont, 2001).

El movimiento que se inició en el campo se extendió a la ciudad y acogió a comerciantes e industriales endeudados, sin importar el tipo de deuda contraída (hipotecarias, tarjetas de crédito, etcétera). Frente a la falta de respuesta, decidieron crear una organización nacional de los deudores de la banca. La explosión de la guerrilla zapatista en Chiapas radicalizó el

movimiento de los deudores y propició su crecimiento, acentuando hacia 1994 y 1995 las movilizaciones en contra de las instituciones bancarias, de las autoridades estatales y federales. De todas estas acciones la más novedosa fue la organización de los grupos de resistencia civil pacífica cuyo objetivo consistía en impedir los embargos y los remates de las propiedades (Grammont, 2001).

A partir de mediados de 1995, El Barzón cambió drásticamente su estrategia: pasó de ser “una organización social de protesta callejera” para impedir el remate de los bienes de los deudores –pero incapaz de influir en las decisiones gubernamentales– a un movimiento social negociador a través de la utilización de la vía legal. De este modo, estableció mayores vínculos con la esfera política, en particular con los partidos políticos, y fortaleció su estructura organizativa. Así, del rechazo al pago de las deudas –basado en su primer lema “Debo no niego, pago no tengo”–, implementó una política de pago pero sobre una base considerada justa, es decir, se comprometieron a pagar el capital prestado y los intereses principales inicialmente pactados, rechazando el pago de los intereses moratorios por considerarlos ilegales e injustos. Allí se inauguró un nuevo lema: “Debo no niego, pago lo justo”.<sup>13</sup>

Hacia fines del año 1997, las dirigentes del MML viajaron a México junto a dirigentes de APYME (Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas), invitadas por el movimiento mexicano. Al regresar, los líderes de APYME consideraron que “después de escuchar y ver todo eso, creemos que hay espacio suficiente como para crear El Barzón en la Argentina y en Latinoamérica en general, porque el modelo económico es el

<sup>13</sup> En 1997 el movimiento abandonó su principio de autonomía de los partidos para establecer una alianza con el Partido de la Revolución Democrática (de centro-izquierda). Ello produjo que el movimiento perdiera algunos grupos participantes en desacuerdo con este acercamiento.

mismo y los problemas para las mayorías son similares. Lo que tenemos que lograr es que pueda surgir una Coordinadora Latinoamericana contra el modelo neoliberal, por la flexibilidad de los créditos y por el no pago de la Deuda Externa” (diario *La Arena*, La Pampa, 20/11/97).

Esta instancia de diálogo entre el MML, El Barzón mexicano y otros movimientos latinoamericanos (entre ellos el MST de Brasil) que participaron en esa reunión, implicó la posibilidad de integrar un movimiento más amplio de países deudores, tendiente a la condonación de las deudas:

–¿Y qué discuten con El Barzón?

–La política económica de los países en desarrollo, bah, de los países dependientes como nosotros.

–¿Y la modalidad de acción es la misma?

–La modalidad de acción es que estamos tratando de hacer una reunión de países deudores latinoamericanos y aprovechar el signo del año 2000 con el tema del Papa para poder acordar a nivel continental que el tema de la deuda es político, que es una cuestión de los países opresores con los países oprimidos. Ahora nosotros, aparte de los problemas internos que tenemos de movilidad, que no tenemos dinero, lo que nos interesaría es la cuestión institucional con todos estos países que encaran el tema de la deuda, los brasileños, los salvadoreños... (entrevista a Ana María Riveiro, noviembre de 1998).

El tema comenzó a circular a partir de la campaña internacional “Jubileo 2000”, movimiento internacional que pide la cancelación de la deuda externa de los países pobres del Tercer Mundo, en una crítica dirigida a que el FMI siga siendo el acreedor principal y el diseñador de los programas de reformas económicas. La propuesta del Movimiento se sintetiza en la reducción de los atrasos de las deudas impagables de los países más pobres del mundo, que incluye tres formas de deuda: privada (bancos comerciales), bilateral (intergubernamental)

mental) y multilateral (FMI, Banco Mundial).<sup>14</sup> Lucy cuenta que, hacia fines de 1997, “fuimos invitadas a México al Congreso Latinoamericano de movimientos, adonde concurrieron muchos países y pudimos analizar que todos sufríamos las mismas consecuencias de las políticas neoliberales. En ese momento se creó El Barzón latinoamericano” (entrevista, agosto de 2000).

Las redes transnacionales, como argumentan Keck y Sikkink (1998), “multiplican las voces”, proyectando los temas de interés al espacio internacional. La participación en las mismas puede desencadenar la aparición de nuevos recursos políticos, además de los simbólicos, así como la posibilidad de cambiar los marcos interpretativos de las organizaciones o movimientos y con ellos, su campo de acción. Entre los factores positivos que se derivan de la participación en estas redes, uno de los más importantes es el proceso de aprendizaje social (desarrollo y acumulación de recursos simbólicos) que tiene lugar en el interior de las organizaciones, a partir del intercambio de experiencias con otros. Para las dirigentes del MML, la interacción con El Barzón significó un proceso de empoderamiento de la organización, en tanto internalizó experiencias ajenas, logró un aprendizaje y desarrollo de habilidades y capacidades nuevas en el campo discursivo, a partir por ejemplo de la inclusión de nuevas categorías o conceptos teóricos desconocidos por el

<sup>14</sup> Dicha campaña está inspirada en los Levíticos de la Biblia, que describe el Año del Jubileo cada cincuenta años cuando “las desigualdades sociales son ajustadas, los esclavos son puestos en libertad, la tierra es regresada a sus dueños originales y las deudas son perdonadas”. La misma fue lanzada en 1996 por tres agencias cristianas de ayuda en Gran Bretaña y por el Movimiento de Desarrollo Mundial. En octubre de 1997 se creó la organización “Jubileo 2000”, que agrupó a más de setenta organizaciones y trabaja en más de cincuenta países de todo el mundo. Por su parte, la campaña Jubileo 2000 Latinoamérica y El Caribe fue lanzada en Honduras en enero de 1999 con la participación de dieciséis países del continente.

movimiento, como “securitización de la deuda”, “fondo fiduciario”, etcétera. Dicha asimilación no culmina ahí, sino que incluye la adopción del lema que identifica a la organización mexicana: “Debo no niego, pago lo justo”, que ha sido apropiado por el MML e internalizado como un elemento discursivo dentro de los marcos culturales del movimiento. “Para el movimiento significó mucha experiencia y saber que la unión vence al enemigo” (entrevista a Lucy de Cornelis, agosto de 2000).

De este modo, los marcos de la acción colectiva empleados por un movimiento pueden ser transferidos o interiorizados por otro movimiento, convirtiéndose en lo que Tarrow denomina “marcos maestros” (Tarrow, 1997:228). Según este autor, “el entretendido de nuevos materiales en una matriz cultural es lo que produce marcos de acción colectiva en expansión” (232) logrando la “difusión transnacional de las ideas del movimiento” (McAdam, 1982 citado por Tarrow, 1997:283).

En síntesis, vemos que la posibilidad de encuentro entre el MML y El Barzón estuvo marcada por varios elementos comunes a ambos movimientos. En primer lugar, la misma extracción agraria de los participantes –sectores medios endeudados por intentar acceder a una supuesta “modernización”; segundo, la misma modalidad de acción –el impedimento de los embargos de los bienes; tercero, su origen autónomo con relación a partidos políticos y el respeto por la diversidad de los principios políticos de sus integrantes –aunque luego El Barzón forma alianza con el Partido de la Revolución Democrático–. Pero además, ninguno de ellos conformó un movimiento clasista corporativo o gremial, sino que se trata de cristalizaciones a partir de acciones colectivas. Los marcos culturales que construyen ambas organizaciones son un elemento importante a tener en cuenta. En el movimiento mexicano, se destaca un “sentimiento nacionalista”: “Al hablar de sentimiento nacionalista, de inmediato surge desde el fondo de nuestro ser el orgullo de pertenecer al lugar donde hemos nacido [...]. Ese sentimiento nos impulsa a preocuparnos por nuestro lugar de origen; es la necesidad de pertenecer a un lu-

gar; de tener raíces culturales y religiosas [...] Poco a poco los mexicanos hemos ido perdiendo ese sentimiento nacionalista y hemos olvidado las enseñanzas de nuestros abuelos de respeto y amor por la patria” (Samperio, 1996). Del lado argentino, el MML expresa: “La concentración de capitales económicos, las privatizaciones, el auge de capitales especulativos llevan a que nuestro suelo se vea más y más extranjerizado. El futuro de nuestros hijos y nietos está comprometido, porque no serán libres, pasarán a ser esclavos de estos capitales foráneos” (revista del MML, Año 1, n° 3, 1998).

Por último, cabe destacar el cambio de estrategia del movimiento mexicano, de una acción de protesta a un movimiento que actúa a través de la vía legal. Esta situación que, puede o no ocurrir, no se ha dado en el MML. De continuar con la relación, ello podría indicar quizás un nuevo rumbo en la evolución del movimiento argentino.<sup>15</sup>

### **El MML y los movimientos del agro brasileño: sobre la (im)posibilidad de alianzas**

#### I. EL MOVIMIENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

Con posterioridad al encuentro con El Barzón, el MML se vincula con un movimiento del agro brasileño: el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* de Brasil (MST). El encuentro ocurre en un Seminario Internacional organizado por la revista *América Libre* en homenaje a Ernesto “Che” Gueva-

<sup>15</sup> Cabe señalar que ya finalizada esta investigación, el MML comenzó a diseñar una estrategia de acercamiento al ARI e incluso una de sus integrantes, Joaquina Moreno, se ha presentado como candidata a senadora por la provincia de La Pampa en el año 2001. Aunque si bien no ha obtenido la mayoría de los votos, ha salido en segundo lugar.

ra, llevado a cabo en Rosario en octubre de 1997. Una de las dirigentes santafesinas del MML, Ana María Riveiro, expresó en esa instancia su admiración por el MST: “Lo que admiro en los brasileños es que de su práctica han hecho teoría. [...] Ellos ocupan, resisten y producen sacando experiencia teórica de una práctica previa. Hay mucho que aprender de ellos” (diario *La Arena*, La Pampa, 7/10/97).

El MST, creado formalmente en 1984, representa a millones de trabajadores sin tierra de Brasil. El antecedente más cercano se remonta a fines de la década del setenta, cuando más de mil familias de pequeños productores que utilizaban en forma irregular las tierras de reservas indígenas de Nonoai (al sur de Brasil), fueron expulsadas (Navarro, 1996). Como respuesta a esta acción invadieron algunas *fazendas*, instalando “acampamentos” para conseguir el acceso a la tierra. El campamento de “Encruzilhada Natalino” de 1981 fue el hecho fundante del MST. Trescientas familias que se duplicaron rápidamente al cabo de dos meses y resistieron a la represión militar con el apoyo de algunos sectores de la Iglesia, fundaron al repertorio de acciones que caracterizaría al MST. Es en el I Encuentro Estadual de los Sin Tierra en donde se define el principal instrumento del MST: la ocupación de tierras. Las “caravanas”<sup>16</sup> de colonos constituyen otro de los elementos simbólicos que conforman el marco de significado.

A diferencia del MML, pocos integrantes del MST son propietarios. El contraste es grande: las mujeres del MML, hijas o nietas de inmigrantes europeos que poblaron la Argentina a fines del siglo pasado, por un lado; colonos nativos, “caboclos”, cuya historia es la de agricultores itinerantes y de sumisión a los dueños de la tierra por el otro. “En ellos la imagen de un colono parcelar aparece idealizada, asociada a un pasado glorioso que la condición del “reassentado” permitía

<sup>16</sup> Un ejemplo de ello es la Marcha Popular por Brasil llamada “Grito pela terra” que se lleva a cabo anualmente organizada por el MST.

(re)construir” (Gaiger, 1994). La distinción o *ethos* de clase implica, en este caso, la separación entre propietarios y no propietarios de las tierras e inscribe, por consiguiente, el fin mismo de la acción: para la organización argentina significa la reafirmación de la propiedad privada; para el movimiento brasileño, la ocupación de las tierras. Este sentido diferencial que ambas organizaciones construyen constituye el principal obstáculo para mantener vínculos más permanentes. No obstante esta distinción de clase, a ambos los une un marcado y casi “obstinado” deseo de permanecer en el campo. “En Brasil ya se han ido 300.000 pequeños trabajadores rurales y propietarios del campo; los trabajadores sin tierra no se quieren ir a la ciudad; nosotros luchamos por volver al campo” (entrevista a un dirigente del MST, *La Arena*, 17/10/97). De igual modo, las mujeres del MML demandan una “ley agraria que democratice la tierra para que nuestros hijos tengan lugar en este país [...] para que nuestro interior crezca y evite la crueldad del amontonamiento en las villas miseria” (folleto MML, *Tractorazo*, julio de 1998).

En este sentido, Bourdieu (1988) señala que las posibilidades de lograr la constitución de grupos con algún grado de permanencia dependen de la proximidad de los agentes en el espacio social, espacio objetivo que determina compatibilidades e incompatibilidades, proximidades y distancias y que funciona como un “espacio simbólico (organizado según la lógica de la distancia diferencial de acuerdo a las propiedades que detentan los individuos), un espacio de estilos de vida y de grupos de estatus” (Bourdieu, 1988:136).

En este contexto, cabe preguntar qué posibilidades de alianzas existen entre el MST y el MML. ¿Cómo jugaría en ello el MERCOSUR en tanto vehiculizador o limitante de estos procesos? La (im)-posibilidad de establecer una relación más estrecha y permanente entre el MML y el MST está anclada en las representaciones que cada movimiento construye acerca del otro. Para las mujeres del MML, el MST representaría el “otro temido”. En una entrevista a Lucy de

Cornelis, le preguntamos su opinión acerca del MST: “Y nosotros vamos a hacer el día de mañana lo que están haciendo ellos, ¿no? Por eso estamos nosotras luchando para que no nos ocurra lo mismo, porque si sigue el despojo de la tierra va a ser lo mismo” (julio, 1998). Los procesos de identificación aparecen en la proyección ante la amenaza que corroe la identidad de los pequeños y medianos productores argentinos: perder la tierra o, lo que es lo mismo, convertirse en un *sem terra*.

En esto, no cuentan consideraciones estratégicas, instrumentales o racionales, sino mucho más la lógica de los sentimientos. ¿Qué significa sentirse o ser un *sem terra*? ¿Qué sentido tiene para estos actores rurales en la Argentina y cuál en Brasil?

La categoría de los llamados *sem terra* para el “Estatuto de la Tierra” de Brasil, incluye los beneficiarios potenciales de la Reforma Agraria, los asalariados rurales y parte de los minifundistas. Sin embargo, *sem terra* alude a una dimensión política de actores que luchan por imponer su propio sentido de la realidad esbozando un proyecto en común que tiende a la transformación de la sociedad. “Los sin tierra tienen en claro que el único camino para sacar al pueblo brasileño de la dramática crisis a la que ha sido empujado es una Reforma Agraria como nosotros los trabajadores la queremos, justa, fraterna, igualitaria y con otro sistema político” (entrevista a un líder del MST, *La Arena*, 17/10/97). Para el MML, es la pérdida de una identidad social, de referentes culturales y simbólicos, de un modo de vida, en fin un proceso de desenraizamiento. Al respecto, expresa Lucy: “Tus hijos te dicen ‘mamá, vendé todo, terminá con los problemas, de alguna forma vamos a vivir, pero vendé, vendé’. Y no, resistimos” (entrevista, 8/3/99). Cuando ellas dicen “debemos seguir luchando y organizarnos para pelear en mejores condiciones contra esta política que nos condena a desaparecer” (revista del MML, 1998) o cuando Lucy de Cornelis afirma “la lucha nuestra no se tiene que apartar de lo nuestro. Nosotros somos los que lu-

chamos por nuestras familias, por nuestros hijos y por conservar la tierra”, están aludiendo no a una desaparición física, sino a un cambio de estilo de vida, a un éxodo rural que ya ha comenzado: “muchos se han autoejecutado”, “se van fundiendo en silencio”.

Por otro lado, el modo en que se imagina al otro país y a sus ciudadanos incide también en la posibilidad de sostener encuentros entre las organizaciones. La imagen conflictiva que el MML construyó subjetivamente acerca del MERCOSUR (unido a la trans y desnacionalización) está basada en la defensa de valores nacionalistas. Las integrantes del MML tienen un discurso crítico a lo que ellas han denominado “la extranjerización de la tierra”, ligada a los grupos económicos transnacionales que comenzaron a comprar tierras en los años noventa (Benetton, Soros, Turner, y otros). “Bueno, nosotros en este momento, ya los pequeños arrendatarios han desaparecido, pero ese poder omnímodo de los terratenientes está reemplazado por la usura y agravada aun porque ya no vamos a negar el papel de la oligarquía terrateniente que existe, que está y que es poderosa, pero también está el grado de desnacionalización que tenemos. Tenemos un fenómeno nuevo, por un lado, como los *pool* de siembra y, por otro lado, lo tenemos a Soros, a Benetton, a Turner [...] verdaderos enclaves internacionales adentro de nuestro país...” (entrevista a Ana M. Riveiro, 15/12/98).

En el imaginario, el otro –en este caso Brasil– aparece como enemigo o competidor, más que como socio. “Fue el engaño-pichanga del MERCOSUR. El MERCOSUR no es para pequeños y medianos productores. Es un ente realizado por los grandes monopolios de los tres países para beneficiar nada más a las grandes empresas de los países que forman el MERCOSUR, pero los pequeños y medianos productores no tenemos ningún beneficio con el MERCOSUR, ningún beneficio” (Entrevista Ana María Riveiro, 15/12/98). Del lado brasileño, uno de los líderes del MST reflexiona acerca del MERCOSUR: “Los acuerdos traen beneficios para una minoría de la pobla-

ción de los países. El 20% solamente podrá tener ayuda... los otros están excluidos o descartados” (*La Arena*, 17/10/97).

## II. UN CONTRAPUNTO: EL MOVIMIENTO DE MULHERES TRABALHADORAS RURAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Otro movimiento del agro brasileño es el Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Rio Grande do Sul (MMTR). Su origen data del año 1989 y está formado por mujeres ex participantes de los sindicatos de trabajadores rurales del MST. Aglutina a 30.000 mujeres organizadas en más de cien municipios de dicho Estado, en particular pequeñas propietarias, que representan el 80%, y mujeres sin tierra. Las demandas del movimiento evolucionaron desde sus reivindicaciones iniciales por derechos de los trabajadores hacia demandas por derechos reproductivos, violencia doméstica, y representación de las mujeres en el sistema político.

En sus orígenes el MMTR, fue un movimiento de oposición ligado a los sindicatos de trabajadores rurales y a la lucha de los *sem terra*, vinculado al PT (Stephen, 1996). Aunque tuvieron una activa participación en el MST, en las ocupaciones de tierras y en la Comisión Pastoral de la Tierra cercana al MST, muchas mujeres militantes del MST terminaron organizando el MMTR al no hallarse representadas por aquel movimiento. Las mujeres habían comenzado a elaborar temas de interés específicos (salud, reproducción sexual, etcétera) que no eran incluidos dentro de la agenda de la Iglesia, del MST y de la CUT. Además, estas carecían de una propuesta clara para la organización de las mujeres trabajadoras rurales. Ello llevó a iniciar un proceso de discusión dentro del MST y CUT, para luego formar una organización autónoma.

Las “banderas de lucha” del movimiento están vinculadas al fin de la discriminación, de la desvalorización, la opresión y la violencia que sufren las mujeres trabajadoras rurales; al reclamo por una sociedad más justa, democrática, socialista

e igualitaria en la que se obtenga el reconocimiento de la mujer como persona y trabajadora, al igual que el hombre basado en igual trabajo con igual salario; por la transformación en las relaciones sociales de género buscando igualdad en la diferencia (Documento del MMTR, mayo de 1990). El MMTR apela a la construcción de una “Nueva sociedad” y una “Nueva Mujer”, lucha que se fortalecerá con la unión de los demás movimientos de trabajadores (véase Bidaseca, 2001).

Para analizar la relación entre el MMTR y el MML, hay que recordar que ambos movimientos se constituyen como organizaciones autónomas dada la falta de representatividad de sus demandas e intereses en el seno de las organizaciones políticas o agrarias. Su extracción social e ideológica es, sin embargo, distinta. Varias diferencias se interponen entre ambas organizaciones, siendo las principales la identificación con la perspectiva de género y el compromiso con la lucha de los trabajadores en contra de la explotación capitalista que caracterizó al movimiento *gaúcho* desde su nacimiento. Sustenta un discurso mucho más radicalizado que cuestiona la posición de subordinación de la mujer en los ámbitos públicos y políticos pero incluso en el hogar, aludiendo a la discriminación histórica del hombre sobre la mujer a partir de las relaciones de producción y de la división del trabajo.

En el movimiento argentino, la discriminación ejercida sobre la mujer opera en el ámbito público cuando deben negociar los espacios de poder con las organizaciones agrarias, pero el ámbito familiar (la toma de decisiones, los roles, las jerarquizaciones, etcétera) no es sometido a crítica ni a discusión alguna. Las mujeres del MML sostienen su accionar en el debilitamiento psicológico de sus maridos, en nombre de quienes además deciden salir a la esfera pública. Tanto sus líderes como las demás participantes se niegan a asumir un lugar feminista.

Sin embargo, varios elementos nos permiten repensar la forma en que se presenta la cuestión de género en el MML así como en las posibilidades de “hibridación” o asimilación con

otros movimientos sociales nacionales y/o latinoamericanos de mujeres: que sea elegido el Día Internacional de la Mujer para movilizarse hacia Buenos Aires, que en sus discursos y narrativas apelen al importante rol de la mujer en estos momentos signados por crisis, que se relacionen con movimientos de mujeres, etcétera. Coincidimos con Feijoó y Gogna (1985) cuando analizaban el “Movimiento de Madres de Plaza de Mayo”, en que “aun cuando ellas no expliciten –ni les interese hacerlo– una redefinición de lo privado, de hecho están redefiniendo el ‘rol femenino tradicional’” (p:57). Queda abierta la posibilidad de que, al romper con los valores de la pasividad femenina construida históricamente, el accionar en la esfera pública las lleve a cuestionar otras relaciones de poder, incluyendo las de género.

### **Encuentros y desencuentros. La construcción emotiva de una “cultura de la resistencia”: hacia una cuestión de género**

Si bien las mujeres han participado desde siempre en las luchas colectivas, lo significativo de estos últimos tiempos se basa en la revalorización de la identidad de género en el curso de las mismas. Las mujeres rurales han adquirido mayor visibilidad en los movimientos sociales latinoamericanos, e inclusive han creado sus propios movimientos y organizaciones, lo que denota su capacidad agencial. Por cierto, este proceso no es ajeno a los cambios producidos en los espacios público y privado, en las nuevas funciones que debió asumir la mujer, la transformación de la familia, el dominio cada vez más marcado del mercado y la mercantilización de las relaciones sociales, la circulación de los discursos de la globalización, etcétera.

La “aparición” –en el sentido arendtiano– de las mujeres rurales en el espacio público puede ser expresión de los procesos de integración de sectores “nuevos” o marginados del

sistema político: el ejercicio de la ciudadanía a través del voto –conquista que ha significado una larga lucha de la mujer–, la participación en movilizaciones, protestas y mitines, la presencia en instituciones políticas o sindicales, etcétera.

El MMTR reflexiona a partir de las dificultades que surgen de la falta de reconocimiento de su papel, adjudicando a una “cultura tradicionalmente machista y conservadora que, en algunos momentos, la autonomía del movimiento es vista como una amenaza para los demás movimientos” (II Encuentro del MMTR). Algo similar ocurre con el MML en el interior de las organizaciones del agro tradicionalmente masculinas.

Nosotras hablamos, pero cuando llega la hora de hacer la conferencia de prensa nosotras no participamos. Participamos en la reunión de las mesas agrarias pero no en las conferencias de prensa, cuando sale a los medios nosotras quedamos excluidas. Yo creo que está la puja de los espacios. [...] Yo ayer le reclamé al presidente de Federación Agraria. Él dijo que fue un error del periodismo, pero justamente nosotras no aparecimos. Creo que todavía sigue el machismo, creen que les estamos sacando el espacio y nosotras no les estamos sacando el espacio, nosotros estamos defendiendo nuestra familia, nuestros hijos, luchando para el futuro de ellos. Yo no lucho por los espacios, yo creo que los espacios los cubrís cuando están vacíos” (*Tractorazo*, julio de 1998).<sup>17</sup>

Es interesante comprender estas contradicciones y conflictos con la Federación Agraria por la ocupación de espacios públicos desde la perspectiva de género. En este sentido, la cuestión genérica –latente– se manifiesta en el momento en

<sup>17</sup> En una de las entrevistas, Lucy de Cornelis relata la exclusión del MML de la esfera de lo público: “¿Vas a dar un discurso hoy, Lucy?” “No, yo creo que no me lo permitirían, no me han invitado a estar arriba [en el palco] con ellos” (septiembre, 1998).

que deben negociar los espacios públicos con los hombres que dirigen las organizaciones agrarias legitimadas por el gobierno. En una entrevista Lucy de Cornelis nos relataba:

Los dirigentes rurales nos odian, nos odian los hombres, nos tienen un desprecio... El otro día me invitaron CONINAGRO, FAA [...] hablaban todos ellos y entonces empezaron a gritar: “que hable Lucy, que hable Lucy” y “¿a dónde pararon el remate ustedes?, ¡caraduras!”. Y entonces cuando empezaron a hablar ellos la gente se fue. Y el tipo, entonces me tuvo que nombrar, lo que había hecho yo: “cómo Lucy que tuvo salir un día a defender, que tendría que estar hoy en su casa”. Bueno, más o menos aplacó ahí los ánimos. Y en [Armstrong] me tuvieron que dar la tribuna. Y en Buenos Aires yo los dejé hablar y le dije: “ay, mirá, todos vienen de trajes corbatas, fresquitos, celulares. Nosotros unas negras, cansadas...” [...] Entonces le pedí la palabra: “Le agradezco que nos hayan invitado por primera vez y les quiero decir señores que nosotros no salimos a robar el espacio, nosotros se lo ganamos en la lucha, y nunca a ustedes los vi parando un remate”. Y le dije: “ustedes están hablando acá con los diagnósticos. Los diagnósticos los sabemos cada cual, y ¿cuándo van a implantar medidas de fuerza, cuando ya no quede ningún chacareero, o son cómplices?”. Se armó un despelote. [...] Yo les dije que no eran democráticos, que nos habían invitado a una mesa de concertaciones y el informe periodístico lo daban ellos dos. Ahora por ejemplo CARBAP [Confederación de Asociaciones Rurales de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa], no nos invitó, nosotras fuimos de prepo (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

Un dirigente de CARBAP daba su opinión acerca del MML:

Yo creo que, en definitiva, yo tomo esto, la lucha de las mujeres, como la lucha de la familia agropecuaria, la familia agropecuaria salió a la calle. Más allá, ellas no tienen un pa-

rámetro como podemos tener nosotros, de una conducta dentro de una filosofía, porque nosotros no marchamos al tuntún [sic], marchamos dentro de determinados parámetros, como lo hace Federación Agraria, CONINAGRO; tienen su campo de acción y como es bastante amplio, cabe todo esto. Las mujeres se manejan por sus sentimientos y por su reacción natural y lo valoramos muchísimo. Nosotros somos organizaciones con carta orgánica, con... tenemos personería jurídica. Ellas son un grupo de mujeres, no sé si lo habrán hecho ahora, pero son un grupo de mujeres que actúan con espontaneidad y reconocidas por todos nosotros, respetadas y valoradas pero... Son nuestra familia, lo que no pudimos hacer nosotros lo hace nuestra familia. Lo importante es señalar que las Mujeres en Lucha son la familia del productor agropecuario, que cuando vieron que quedaban en la calle, que ya el productor se desvanecía y su familia iba a la calle y sus hijos no comían, las mujeres salieron a luchar” (entrevista al dirigente de CARBAP durante una movilización a Plaza de Mayo, julio de 1998).

El discurso del dirigente es elocuente: descalifica la acción de las mujeres desde su desconocimiento como organización formalmente instituida donde “cabe todo esto”, construyendo una imagen de mujeres que actúan como apéndice de los hombres, “las Mujeres en Lucha son la familia del productor”, que “se manejan por sus sentimientos y por su reacción natural” de modo totalmente espontáneo, o lo que es lo mismo, bordeando la irracionalidad, y finalmente ratifica la correspondencia de la mujer al espacio doméstico, negando con ello la posibilidad de ser incluidas en el espacio de lo público.

En el mundo rural, la posición de dominación que los hombres ejercen en los ámbitos privados se traslada a contextos más amplios: el pueblo, la comunidad, la esfera pública, la política, las organizaciones agrarias. En estas últimas, la mujer carece de representación alguna. En cierto modo, la construcción social de género en estos espacios dominados por los

hombres se vincula con la percepción de la invisibilidad de las mujeres en tanto actores sociopolíticos legítimos.

El concepto clave que construyen las mujeres es el de “resistencia”. “Yo creo que pesan mucho el momento ante esas suspensiones de remates, porque ¿cómo explicás vos que un grupo de mujeres solamente entonando el Himno Nacional y agarrándose de las manos ‘resista’ de esa forma?” (entrevista a Ana Galmarini, 8/9/98). “[...] Los problemas que se van suscitando, que te llaman, que te rematan, que asistimos. Eso te vuelve a dar energías. De cada remate que venimos, es durísimo porque tener al rematador y estas cuatro horas cantando el himno. La policía que viene y que te quiere sacar y que no sabemos lo que nos va a pasar. Son durísimos mirá. Yo tuve cuatro hijos, pero cada remate es peor que un parto. Peor que un parto” (entrevista a Lucy de Cornelis, 9/3/99).

En verdad, la asimilación que hace la entrevistada entre los remates y el parto traspasa la barrera de lo simbólico y exalta la condición femenina de la maternidad, concepto que centra y justifica la acción del movimiento y que ocurre, y esto es lo interesante, en el orden de lo público. En los discursos en Plaza de Mayo en el Día Internacional de la Mujer, por ejemplo, se conceptualiza a la mujer de distintos modos: como “generadora de vida”; “productoras de niños”; como “ser supremo y sublime, lo que Dios nos ha dado, la grandeza de ser madres” (discursos, 8/3/97).

Ellas construyen cotidianamente una “cultura de la resistencia” hacia los valores que instaló el neoliberalismo, convirtiendo su acción en un ritual, en tanto expresión simbólica emotiva a través de la cual se comparten diferentes tipos de estados emocionales, desde el odio, la depresión, la euforia o la ira, que tienden a reforzar la solidaridad y la identidad del grupo. Esta característica del ritual como la “cultura emotiva” de un grupo (Gordon, 1981, citado por Taylor y Whittier, 1995) pertenece a las dimensiones más subjetivas que sustentan la acción colectiva. Esta dimensión emotiva de la subjetividad también se traslada a la tierra: “Nosotros le damos

hasta la vida porque queremos la tierra, y cuando nos morimos nos entierran en el piso porque no queremos tampoco los nichos, queremos enterrarnos para engordar el suelo” (discursos en Plaza de Mayo, delegada de Santa Fe, 8/3/97).

Es a partir del análisis de las narrativas de las mujeres del MML que se puede desentrañar algunas condiciones y restricciones del proceso de construcción del sentido de la feminidad. El mismo muestra la tensión que se instala entre la nominación que han otorgado al movimiento y su significado implícito por un lado, y la “ruptura de la pasividad construida femenina” (Siqueira y Bandeira, s/f) por el otro. El papel de madres que ellas priorizan comienza a transformarse, borrando los límites no tan tangibles que separan lo privado de lo público y lo político.

## Conclusiones

La tierra fue y continúa siendo símbolo de una de las demandas principales de las organizaciones rurales latinoamericanas, fundamentalmente campesinas e indígenas, en México, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, incluyendo también a aquellas organizaciones provenientes de los sectores agrarios medios, como es el caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. Muchos de estos movimientos se encuentran atravesados además por identidades étnicas, indigenistas, comunitarias y de género y llegan al fin del siglo sin haber conquistado el derecho a la tierra y, por tanto, a una ciudadanía plena.

En la era de la globalización presenciamos el surgimiento de identidades sociopolíticas y movimientos sociales nuevos, que instalan nuevos usos conceptuales y nociones acerca de la “ciudadanía cosmopolita” o “transnacional” y de la soberanía de las naciones-estados. En este sentido, los procesos de integración regional pueden convertirse en espacios donde los movimientos sociales pueden implementar otras es-

trategias de acción, inaugurando con ello posibilidades de encuentros o desencuentros entre ellos (Jelin, 1999).

En este nuevo contexto, las redes globales de comunicación que circulan cada vez con mayor fluidez se transforman en instrumentos centrales para la propagación de demandas, instalación de discursos en el ámbito público, transmisión de imágenes, formas simbólicas, culturales, de expresión de actores situados en distintas partes del mundo y cuyas voces a menudo no pueden ser escuchadas.

El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha es parte de estos cambios. Por cierto, su consolidación como movimiento ha estado ligada a la penetración de las redes transnacionales a través de su vinculación con otros movimientos y organizaciones –fundamentalmente latinoamericanos–, situación que generó posibilidades de hibridación. No obstante, la (im)posibilidad de constituir alianzas se encuentra determinada por el modo en el que los movimientos construyen la alteridad a través de imágenes conflictivas, representaciones que se construyen en procesos históricos concretos. Ello se puso de manifiesto en las dificultades para establecer una relación más estrecha y permanente entre el movimiento argentino y el MST, proceso mediado por las representaciones que cada movimiento elabora acerca del otro y los procesos de identificación internos, donde el MST aparecería para el MML como el “otro temido”, el reflejo especular de aquello a lo que se teme devenir, el *sem terra*.

Por otro lado, el sentido que posee la tierra para los sujetos rurales aparece como un marco interpretativo que permite potenciar la acción colectiva entre sujetos distantes en términos de la posición que ocupan en la estructura social. Desde ese lugar fue posible pensar el encuentro del MML con el MOCASE, a pesar de su diferente extracción agraria –chacareros y campesinos– y localización regional, mitos y divisiones que la historia argentina ha construido y profundizado en torno a la pampa próspera y el norte pobre y marginal.

El estudio de los movimientos abordados aquí nos condujo

a plantear como hipótesis que las posibilidades de interacción, alianzas y formación de redes entre los mismos se encuentran cada vez más ligadas a los procesos de transnacionalización y a las traducciones que los movimientos locales producen a partir de dichos intercambios. La posibilidad de empoderamiento depende también de ello, así como la definición de las identidades colectivas. En estos términos hemos comprendido el encuentro entre el MML y el movimiento mexicano El Barzón, ambos movimientos con matrices culturales e históricas paralelas, que han construido repertorios de acción comunes.

Al incorporar el análisis de un movimiento de mujeres que podía actuar como contrapunto del MML, el MMTR, se abre la posibilidad de comprender los procesos de construcción de una identidad de género en el MML, que se exteriorizan en los momentos de aparición en los espacios públicos colonizados por los hombres. Es allí donde cobra un sentido singular la resistencia producida por la mujer rural en torno a lo que hemos denominado una “cultura emotiva de la resistencia”, que se vuelve sumamente subversiva cuando apela a la lógica femenina y a los roles culturales previstos para la mujer, su maternidad, su protección, su cuidado, y cuando desde el discurso se trasluce el significado que posee la tierra.

Este trabajo deja abierta la posibilidad de observar uno de los tantos desafíos que se le presenta al Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: ¿qué acciones desencadenará la circulación de los nuevos discursos de la globalización (feminismo) en su interior? Y, por el otro, ¿qué marcas producirán estos procesos en sus propias biografías?

## Referencias bibliográficas

Arendt, Hannah (1998), *La condición humana*, Barcelona: Paidós.  
 Bidaseca, Karina (1998), “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: cuando la vida cotidiana de las mujeres se politiza”. Ponencia presentada a las Jornadas de Investigadores

- de la Cultura, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- (1999), “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. Acerca de las formas de acción colectiva y de organización de las mujeres rurales”. Informe final Beca Idelcoop. Inédito.
- (2001), “La construcción de una ‘cultura emotiva de la resistencia’. Un estudio comparativo de acciones colectivas de dos organizaciones rurales de mujeres en Argentina y Brasil desde la perspectiva de género”. Informe final Beca IDES “Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur”, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1988), *Cosas dichas*, Buenos Aires: Gedisa.
- Feijóo, María del Carmen y Gogna, Mónica (1985), “Las mujeres en la transición a la democracia”, en Jelin, Elizabeth (comp.), *Los nuevos movimientos sociales I*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gaiger, Luiz (1994), “A praxis coletiva dos sem terra: rumo a unidade ou a heterogeneidade cultural?”, *Cadernos do Sociologia* 6, Porto Alegre: Universidad de Rio Grande Do Sul.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (1997), “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. Las mujeres en la protesta rural en la Argentina”, en *Realidad Económica*, n° 150, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (1995), *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Grammont, Hubert (2001), “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, en Giarracca, Norma (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA.
- Jelin, Elizabeth (1999), “Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el MERCOSUR”, en *International Social Sciences Journal*, n° 159, mayo.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell: Cornell University Press.
- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago: The University of Chicago Press.

- Melucci, Alberto (1985), "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", en *Social Research*, vol. 52, n° 4.
- (1994), "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales", en *Zona Abierta*, n° 69, Madrid.
- (1996), *Challenging Codes*, Cambridge University Press: Londres.
- Navarro, Zander (1996), "Democracia, ciudadanía e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, 1978-1990", en Navarro, Zander (comp.), *Política, protesta e cidadania no campo*, Editora da Universidade/UFRGS: Rio Grande do Sul.
- Samperio, Ana (1996), *Se nos reventó el Barzón. Radiografía del Movimiento Barzonista*, México: Edivisión.
- Siqueira, Deis y Bandeira, Lourdes (s/f), "Mulheres e relações e genero no sindicalismo rural brasileiro" (mimeo).
- Stephen, Lynn (1996), "Relações de genero: um estudo comparativo sobre organizações de mulheres rurais no México e no Brasil", en Navarro, Zander (comp.), *Política, protesta e cidadania no campo*, Rio Grande do Sul: Editora da Universidade/UFRGS.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza Universidad.
- Tavares dos Santos, Jose Vicente (1994), "Formação do campesinato meridional", en *Cadernos do Sociologia 6*, Porto Alegre: Universidad Federal do Rio Grande Do Sul.
- Taylor, Verta y Whittier, Nancy (1995), "Analytical Approaches to Social Movement Culture: The Culture of the Women's Movement", en Johnston, H. y Klandermans, B. (comps.), *Social Movement and Culture*, University of Minnesota Press.

### Otras fuentes

- Entrevistas y trabajo de campo en Buenos Aires y Porto Alegre (1998-2000).
- Documentos y revistas del MML/MMTR.
- Discursos públicos del MML: 7/3/97, Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- Diario *La Arena* (La Pampa) y *Clarín* (Buenos Aires).

# ***Mercosur, ciudadanía y ambientalismo\****

**KATHRYN HOCHSTETLER**

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

---

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

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

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

## La ciudadanía en un contexto regional

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

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

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

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

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

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

interna como para comunicar sus intenciones a actores externos.

### **Las estructuras de oportunidad política**

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

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

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

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

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

### **Las estructuras de oportunidad política del MERCOSUR**

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

### **LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

agua y siguen esa estructura de oportunidad geográfica y política.

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

#### LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN EL NIVEL NACIONAL

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

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

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

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

cuando hay algún tema en la agenda en el que están especialmente interesados.<sup>5</sup>

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

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

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

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

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

#### LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS EN EL NIVEL INTERNACIONAL

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

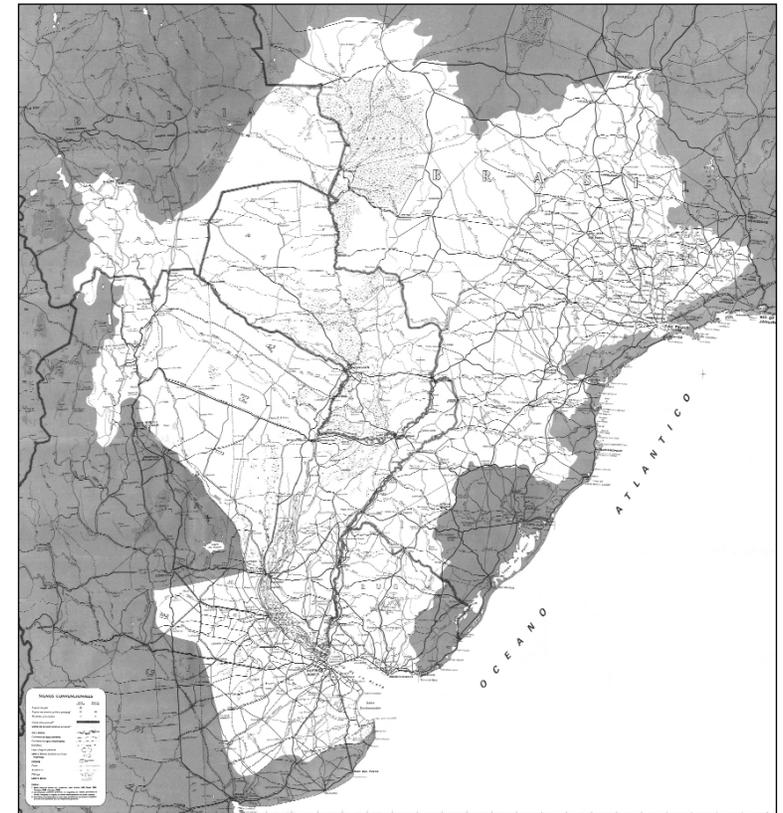
decisiones que tienen que ver con asuntos claves de la economía de mercado o en lo referente a disminuir el rol estatal en la economía. No obstante, el BID ha dado algunos pasos para apoyar la participación ciudadana, e incluso destina algunos fondos para el desarrollo de los actores de la sociedad civil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

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

### La Hidrovía: los flujos y reflujos de una supercarretera acuática

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

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



Cuenca del Plata

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

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

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

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

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

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

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

<sup>8</sup> “Hidrovía Campaign”, Dossier 2, octubre de 1995, International Rivers Network.

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

## 2. EL DETONADOR DE DESASTRES AMBIENTALES Y SOCIALES

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>11</sup> Hidrovía Campaign Dossier 2, octubre de 1995, *International Rivers Network*.

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

<sup>13</sup> BID-INTAL, *Informe MERCOSUR*, n° 3, 1997.

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

### 3. DESPUÉS DEL BUMERANG

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

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

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

<sup>14</sup> Entrevista con Glenn Switkes.

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

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

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

<sup>15</sup> Entrevista con Glenn Switkes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

<sup>19</sup> Entrevista con Elba Stancich.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones

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

<sup>21</sup> Entrevista con Mauricio Galinkin, Fundação Cebrac, Brasilia, 9 de octubre de 2001.

<sup>22</sup> Entrevista con Jorge Cappato, Fundación Proteger, Santa Fe, 31 de octubre de 2001.

<sup>23</sup> Entrevistas con Glenn Switkes y Elba Stancich.

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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

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

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

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

**TERESA VALDÉS**

### **Una historia de intercambios**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Institucionalización y nuevas agendas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### **El lugar del MERCOSUR en el movimiento**

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

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

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

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

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

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

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

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

En el mismo documento se propone:

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Las sindicalistas y el MERCOSUR**

En el nivel sindical, la Comisión de la Mujer de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS, presentada por Badaró en este volumen) ha buscado incorporar una perspectiva de género en su acción, especialmente en su agenda socio-laboral y en el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. La comisión está integrada por la representante de las Secretarías de la Mujer de cada central de trabajadores de los países del MERCOSUR. La gestión de las mujeres para formar parte de la Coordinadora se inició en 1997, con la realización de encuentros, seminarios y cursos. Hay además una reunión de la Comisión de Mujeres antes de cada evento de la CCSCS<sup>14</sup> (Espino, 1999; Durand, 1999).

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

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

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

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

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

Esto fue uno de los resultados del Segundo Seminario In-

ternacional sobre “Mujer y MERCOSUR”, realizado en Brasil en 1997.<sup>15</sup> Centrado –al igual que el primero– en el impacto que tendrían los procesos de integración en el mercado de trabajo femenino, incorporó en mayor medida la reflexión sobre las dimensiones sociales de la integración. Además de la participación de ONGs, organizaciones sindicales y del Parlantino,\* este seminario contó con la presencia de representantes de los gobiernos, en especial de las oficinas para la mujer. En dicha oportunidad se acordó impulsar la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM),<sup>16</sup> que fue materializada al año siguiente por resolución del Grupo Mercado Común, instancia directiva del MERCOSUR (Resolución 20/98 del 22 de julio de 1998). Está integrada por representantes gubernamentales de los países miembros y se le asignó la tarea de “analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legis-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Los desafíos en el MERCOSUR

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ANEXO

### Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR

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

#### Reuniones Especializadas de la Mujer del MERCOSUR (REM)

Nº: I

**Lugar:** Río de Janeiro, Brasil

**Fecha:** 7 de diciembre de 1998

**Principales temas**

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

Nº: II

**Lugar:** Asunción, Paraguay

**Fecha:** 11 y 12 de junio de 1999

**Principales temas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sidad que dichas instancias incorporen el Principio de Género;

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

#### FUENTES:

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

#### Referencias

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

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

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

# ***El movimiento feminista y los nuevos espacios regionales y globales***

**LILIAN CELIBERTI**

*Con su ida y vuelta de la utopía al sentido común para que así las ideas crezcan y los movimientos sean lo que pretenden ser u hacer su proyecto... Para estar en el movimiento feminista hay que estar también dispuesta a una cierta ambigüedad.*

(Kirkwood, 1986:216)

## **Introducción**

Si trazáramos una línea que esquematizara el proceso de desarrollo del movimiento feminista en América Latina, surgiría tal vez un zig-zag, partiendo de lo regional-global hace más de veinte años, con hitos en los Encuentros Feministas de los años ochenta y noventa y en las agendas nacionales después de la IV Conferencia de Naciones Unidas (Beijing, 1995). Esta esquematización no podría dar cuenta, sin embargo, de la fluida interacción de diferentes escenarios que ha caracterizado la propia construcción del movimiento, sus vínculos de solidaridad e identidad, sus diferencias, y el tránsito por múltiples agendas y estrategias. El feminismo es un movimiento “cosmopolita”, al decir de Beck, que define y actúa en la creación de nuevos sentidos para la vida humana, “que transforma los fundamentos de la familia, las relaciones de género, el amor, la sexualidad y la intimidad” (Beck, 2002:16).

El objetivo de estas notas es presentar algunos de los escenarios actuales donde las corrientes feministas de América Latina –sobre la experiencia acumulada en su accionar de las últimas décadas– se han ido convirtiendo en actrices de los movimientos globales contemporáneos.

### Por las rutas de las Conferencias mundiales

Si los encuentros feministas latinoamericanos de los años ochenta y noventa lograron crear una identidad política feminista que coloca en el escenario regional la interpelación radical a los sistemas de conocimientos y organización de la sociedad, a partir de los años noventa el debate sobre la construcción de ciudadanía y la profundización democrática de los países de la región coloca como eje la relación del movimiento con los Estados y las estrategias para incidir en los procesos democráticos.

Los feminismos latinoamericanos contaban con un espacio común de encuentro cada dos o tres años, redes regionales temáticas, múltiples poblaciones y estudios impulsados por feministas desde los centros de investigación y la academia (analizados por Valdés en este volumen). Las redes lograron visibilizar demandas feministas y han sido importantes actrices para la articulación de los movimientos de mujeres, el reconocimiento de la diversidad, y han contribuido a cuestionar la versión de que éramos todas iguales y el feminismo uno solo. A su vez, en el proceso hacia Beijing se fueron creando espacios de confluencia que facilitaron un mayor intercambio entre las redes temáticas, sectoriales y de identidad, pero además, surgió una nueva manera de organización: las coordinaciones nacionales y subregionales, que posibilitaron una agenda regional que iba más allá de la suma de todas las agendas y habilitaron una postura común, un marco político y una estrategia capaz de influir en la agenda global.

Después de la Conferencia de 1995, la dinámica principal

de trabajo se trasladó a los escenarios nacionales como espacios de verificación de los posibles avances y logros legislativos, institucionales y políticos, sin abandonar por completo los espacios de intercambio regionales, a través de seminarios, publicaciones, encuentros y formación de nuevas redes. El campo de acción de los movimientos de mujeres se dirigió a incidir en la implementación de los compromisos del Plan de Acción Mundial (PAM) para el avance de la mujer a nivel de los estados nacionales.

El juego estratégico entre lo mundial y lo nacional se hace evidente: “Los consensos ganados en el escenario público global podrían ser utilizados para empujar o emplazar a los estados a emprender acciones a favor de las mujeres. [...] Con tan apreciable punto de apoyo, el retorno a los contextos nacionales debía augurar una excepcional faena de logros. A los movimientos de mujeres a escala local les tocaba actuar sobre (¿ante?, ¿con?, ¿dentro?, ¿desde?) la institucionalidad estatal, teniendo bajo el brazo la carta de los acuerdos y los compromisos internacionales. Sin embargo, el desmesurado viraje de la acción política feminista en estrategias centradas en los estados (*state-centric strategies*) ha acabado por generar algunas complicaciones” (Tamayo, 1998).

En términos de la agenda, la segunda mitad de los noventa planteó una cuestión central: ¿qué lugar deben ocupar los esfuerzos por institucionalizar las políticas de equidad en contextos de agudización de las exclusiones y desigualdades sociales?

Los logros, aun siendo importantes, parecían magros frente a los desafíos de incorporar al debate democrático la equidad de género como eje de la construcción democrática. Cada uno de los países y la región como un todo enfrenta cambios sustantivos. Las políticas macroeconómicas, los acuerdos comerciales, las dimensiones sociales de la integración, el impacto de las políticas de ajuste pasan a ser temas ejes de los debates, seminarios y creación de nuevas articulaciones. La propia acción hacia los estados nacionales coloca en la agen-

da la integración regional y los pactos institucionales de construcción de los bloques comerciales y de integración. Parece demasiado esperar de los estados una retórica de equidad de género cuando los procesos de exclusión social se agudizan y replantean las relaciones de género en un nuevo contexto de desigualdades mucho más profundo.

En ese contexto, la lucha por los derechos de las mujeres requiere una visión estratégica de futuro, en la cual la autonomía de las agendas feministas no estaría definida solamente por la defensa del discurso y el espacio propio, sino también por la articulación de esa agenda con las dinámicas democráticas de las sociedades, por la construcción de sociedades civiles que contemplen espacios contestatarios y alternativos de pensamiento y acción, capaces de procesar no sólo lo posible sino lo deseable. (Esta vinculación de la lucha feminista con las luchas democráticas nunca dejó de ser importante; sin embargo adquiere un nuevo giro en cuanto a dedicación de esfuerzos organizativos y producción de conocimientos.

El proceso de desarrollo del movimiento de mujeres y feminista abre un rico espectro de experiencias diferenciadas y hasta conflictivas. El reconocimiento de la diversidad y de las múltiples identidades feministas es uno de los temas más interesantes de este proceso, por sus implicancias tanto teóricas como prácticas para re-pensar los caminos emancipatorios de la humanidad. Las mujeres negras, las indígenas, las lesbianas afirman sus identidades y cuestionan la percepción de una identidad femenina unificada. En algunos momentos de este proceso, el punto verdaderamente conflictivo era cómo hablar y en nombre de quiénes. Se hizo necesario nombrar, identificar, reconocer cada especificidad para abrir los espacios a solidaridades y acciones comunes.

Los años dedicados a monitorear a los estados, a realizar “advocacy”\* en relación a diferentes temáticas, a ocupar es-

pacios públicos y a especializar agendas y propuestas, crearon un bagaje importante de experiencias y debates que colocan al movimiento de mujeres como un movimiento en permanente cambio, con una especial ductilidad para asumir nuevos desafíos, contando con un conjunto de herramientas articuladas para la presión política, la negociación y el cabildo.

### **Articulación Feminista Marcosur**

En septiembre de 2000 se realizó en Montevideo un seminario convocado por el Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR y organizado por la ONG Cotidiano Mujer. En esta instancia, las participantes<sup>1</sup> se proponen la necesidad de consolidar una corriente feminista surgida de la experiencia de trabajo conjunto en torno al proceso de la IV Conferencia hacia la Mujer. Decide llamarse “Articulación Feminista MARCOSUR”. Una articulación que potencie sin ahogar los diferentes intereses y agendas de sus integrantes, los saberes acumulados en esos espacios, y que simultáneamente pueda unificar las voces de sus integrantes para intervenir más directamente en los debates democráticos de las sociedades e incrementar el diálogo con otros movimientos sociales. La AFM se define como una “corriente de pensamiento y acción feminista que quiere incidir políticamente en las relaciones de

<sup>1</sup> 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 (REPEM), organizaciones que participaban en el Capítulo Latinoamericano de la Red de Género y Comercio, el Flora Tristán de Perú y CECIM de Argentina.

\* Nota de traducción: *advocacy* significa abogar por causas.

cultura y poder presentes en los procesos de integración regional y en los grandes debates internacionales”.<sup>2</sup>

Podría haberse llamado Articulación Feminista “MERCOSUR” al estar integrada por coordinaciones nacionales de los países de la región y haber definido como un eje central el tema de la integración. Pero se llama MARCOSUR porque se trata de definir un “marco” de articulación, en el sentido de una “forma de interpretación basada en una serie de valores compartidos que van más allá de un contexto específico” y de cualquier frontera, por eso también la integran grupos de Perú y Bolivia, redes regionales o feministas a título personal. Es un espacio, un proceso que a medida que avanza, se perfila, y a veces más que a una “corriente de pensamiento” se parece a una “síntesis de instituciones”.

El debate y la definición de espacios de actuación colocan como eje central la necesidad de incrementar los diálogos e interacciones con otros movimientos sociales en el marco de las movilizaciones globales por la justicia de los movimientos antiglobalización o de globalización alternativa, según las diferentes adscripciones y posturas.

La convocatoria a los movimientos sociales para la realización del Primer Foro Social Mundial realizado en la ciudad de Porto Alegre en enero de 2001<sup>3</sup> fue uno de los desafíos asumi-

<sup>2</sup> Documento de la Articulación Feminista Mercosur, setiembre de 2001.

<sup>3</sup> El surgimiento del Foro Social Mundial es relatado por Chico Witheraker de esta forma: “Se proponía realizar otro encuentro, de dimensión mundial y con la participación de todas las organizaciones que se venían articulando en las protestas masivas, orientado hacia lo social: el Foro Social Mundial. Este encuentro tendría lugar, para darle una dimensión simbólica al inicio de esta nueva etapa, durante los mismos días del encuentro de Davos de 2001, pudiendo a partir de ahí repetirse todos los años, siempre durante los mismos días en que los grandes del mundo se encontrasen en Davos. Oded Grajew me la propuso cuando nos encontramos en Francia, en febrero de este año.

dos por la recién constituida Articulación Feminista MERCOSUR para insertarse en el debate global sobre “otro mundo posible”. La oportunidad de construir un espacio de interacción entre diversos movimientos sociales aparecía intuitivamente como un desafío: construir un hábitat, al decir de Virginia Vargas, que expresara las inevitables tensiones internas y externas de los movimientos sociales globales, un hábitat que revela e incluso reproduce rasgos y prácticas ambiguas, cruzadas por movimientos democratizadores y bolsones de autoritarismo, sexismo o racismo. Un hábitat o espacio que no puede ser desligado de las dinámicas de poder y de las hegemonías existentes en los países y entre ellos a nivel global.

La participación en el primer Foro Social Mundial en enero de 2001 fue casi un tanteo, un espacio para “mostrarnos”, para “aparecer” con nuestras voces y pensamientos. No se tenía muy claro ni el alcance, ni la dinámica que el FSM adquiriría. A su vez, las alianzas entre los diferentes espacios que formaban la Articulación Feminista MARCOSUR también se mostraban frágiles y escasamente definidas. A esa primera convocatoria la AFM llevó una serie de talleres acordados

---

Resolvimos llevarla juntos al director de *Le Monde Diplomatique*, también presidente de ATTAC en Francia, Bernard Cassen, para ver si la idea sería aceptada fuera de Brasil. Cassen se entusiasmó y propuso que realizáramos el Foro en Brasil. [...]”. “De regreso en Brasil comenzamos a verificar qué entidades se disponían a aceptar el desafío y asumir esa enorme tarea. El 28 de febrero se reunieron en San Pablo representantes de las ocho entidades que firmaron un ‘Acuerdo de cooperación’ para la realización del Foro Social Mundial, cuya primera edición se realizó en Porto Alegre del 25 al 30 de enero de 2001: ABONG - Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales, ATTAC - Acción por la Tributación de las Transacciones Financieras en Apoyo a los Ciudadanos, CBJP - Comisión Brasileña Justicia y Paz, de la CNBB, CIVES - Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía, CUT - Central Única de los Trabajadores, IBASE - Instituto Brasileño de Análisis Socio Económicos, CJG - Centro de Justicia Global, MST - Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra.” Extractado de: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

colectivamente que, además de las cuestiones sustantivas allí planteadas, pretendían contribuir a la articulación entre diferentes espacios de organización feminista, nacionales, regionales, redes globales, a veces de grupos, otras de personas que hacen difícil la propia denominación.

### **El proceso del Foro Social Mundial y las feministas**

La experiencia del primer Foro Social convocó a más de 15.000 personas y mostró sus potencialidades para colocar en debate los principales desafíos del mundo, e impulsó, frente a sus limitaciones y dificultades, un proceso de debate que contribuyó a enriquecer las articulaciones y habilitar la formulación de propuestas. Como espacio en construcción, el FSM está sujeto “a interpretaciones y presiones acerca de su sentido y su futuro. Es un espacio de debate de ideas, propositivo y al mismo tiempo de movilización, acción y lucha. Es un espacio contestatario, que manifiesta inconformismo. Allí se juntan los organizados, pero también es un espacio aglutinador de quienes quieren ser parte de este proceso, sin identidad de organización o filiación ideológica o partidaria. El FSM es un espacio democrático, aglutinador de fuerzas progresivas colectivas e individuales”, como dice Sergio Haddad.<sup>4</sup>

El principal atractivo para las feministas es ese componente de diversidad de quienes se sienten convocados por el FSM. “Porque es un espacio donde confluyen las protestas con las esperanzas, y el desasosiego con la construcción de alternativas. Donde están los del Movimiento Sin Tierra y los que viven sin techo y sin ventana, los movimientos indígenas

<sup>4</sup> Sergio Haddad, integrante del Comité Organizador en representación de la Asociación Brasileña de ONG (ABOMG); Evaluaciones del FSM 2002 en [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br).

y afro descendientes junto a los jóvenes y los economistas, los transexuales y las feministas. Los que dan masajes holísticos con los académicos. Los que luchan contra los productos transgénicos y los que son transgénero. Hindúes, musulmanes, judíos, católicos junto a los sindicalistas y la gente que promueve el Esperanto como lenguaje universal (Garrido, 2002).

Esta diversidad demostrará, desde el primer momento, que sus alcances no son fáciles de sintetizar, y algo aun más importante: que cualquier pretensión de hacerlo conlleva el riesgo de empobrecimiento y frena su propio desarrollo. El propio debate público organizado entre “el Foro de Davos y el Foro Social Mundial” expresó de alguna manera estas dificultades.

Para avanzar en la idea de proceso de confluencia, el Comité Organizador propuso la creación de un Comité Internacional que “mundialice el foro” y las bases para una Carta de principios que establezca pautas y fronteras del espacio a construir. En el mes de junio de 2001 se reunió por primera vez el Comité Internacional del FSM y se aprobó su carta de principios que será a su vez el referente de conducta a seguir por parte de sus participantes. La “Carta de Principios” establece el marco de pluralidad, diversidad y reconocimiento como eje para multiplicar y ampliar el espacio del FSM. Al considerar que el FSM no es sólo un evento sino principalmente un proceso colectivo de redes, coaliciones, campañas, alianzas y movimientos, coloca en el campo social la esperanza de construir nuevas culturas políticas. Sin carácter decisorio, sin mayorías o minorías, se comienza a consolidar un espacio diverso, plural, no gubernamental, no confesional, descentralizado, movimientista y sin ninguna pretensión de representar todas las iniciativas impulsadas por una sociedad civil global en formación. “Nadie estará autorizado a expresar, en cualquiera de sus encuentros, posiciones que pretendan ser representativas de todos sus participantes. [...] El Foro por lo tanto, no se constituye en una instancia de po-

der, a ser disputado por los participantes de sus reuniones, ni pretende constituirse en única alternativa de articulación o acción de las entidades y movimientos que en él participan”, se lee en la declaración de principios, que establece también una frontera para la participación: “no deben participar del Foro representaciones partidarias, ni organizaciones militares”.

Estos principios constituyen un marco fundamental para el desarrollo del debate político. Sin embargo, en la misma medida en que el Foro crece como espacio simbólico, la tentación de “capitalizar” –en el sentido más tradicional del término– un movimiento tan vasto se expresa principalmente en debates que adquieren una formulación organizativa, pero son en realidad el gran debate político del momento actual.

La integración de la Articulación Feminista MARCOSUR al Comité Internacional del FSM introduce también una dinámica más concreta de debate en el interior de la red, tanto en lo que se refiere al debate político específico como a la dedicación de esfuerzos en la línea de construcción del espacio. “Como Articulación Feminista MARCOSUR privilegiamos el FSM porque es un espacio político en por lo menos tres sentidos que nos son fundamentales: uno de ellos es que queremos que la agenda feminista (la subversión simbólico-cultural, los derechos sexuales, la equidad...) forme parte de la agenda por la justicia económica y la profundización de la democracia; otro, es que para lograrlo debemos dar batalla en el interior mismo del Foro disputando contenidos y siendo subversivas también en él; y por último, porque el Foro es amplificador de nuestros propios discursos, como lo probamos con la campaña “Tu boca, fundamental contra los fundamentalismos” que en Porto Alegre fue acompañada activamente por otros movimientos y redes de mujeres, por jóvenes, por sindicalistas, etcétera. Y criticada también por los que decían que le estábamos haciendo el juego a Bush, que las bocas eran muy eróticas y por lo tanto estábamos usando un símbolo dema-

siado light (?), o que materiales de esa calidad debía estar financiándolos la CIA” (Garrido, 2002).<sup>5</sup>

El Comité Internacional también es un escenario de la disputa de “interpretaciones y presiones acerca de su sentido y su futuro” que señalaba Sergio Haddad. Para algunos actores, el Foro Social Mundial es un espacio de confluencia de la lucha antiglobalización donde concertar una agenda de movilizaciones globales; para otros es un espacio plural donde es posible compartir y articular alternativas democráticas y democratizadoras. ¿Las feministas estamos allí para participar en este debate? ¿Tenemos algo específico que aportar? En algunas de las discusiones organizativas y políticas nos hemos expresado contrarias a cualquier iniciativa tendiente a crear una coalición internacional que actúe en nombre de un amplio y genérico movimiento global, algo así como una “Internacional de nuevo signo”. Detrás de esta posición hay una acumulación de experiencia política feminista y una postura teórica que atribuye a un espacio de esta naturaleza la oportunidad para el desarrollo de nuevas culturas políticas que sólo podrán construirse en el diálogo entre los diferentes movimientos. Como dice Candido Grzybowski:<sup>6</sup> “Estamos frente a la necesidad de radicalizar la perspectiva de los derechos humanos de todos los humanos como prioridad fundamental para dar cuenta de una nueva conciencia de la humanidad. Romper el divorcio entre economía y sociedad, entre economía y naturaleza, entre naturaleza y sociedad son tareas centrales para la construcción de una agenda global promotora de una ciudadanía planetaria. [...] La especificidad del Foro Social Mundial reside exactamente en la capacidad de construir el espacio de encuentro, diálogo e intercambio entre redes, mo-

<sup>5</sup> Un informe de la campaña se encuentra en Articulación Feminista MARCOSUR, 2002. La campaña continuó en el Foro de 2003.

<sup>6</sup> Candido Grzybowski, Integrante del Comité Organizador, Director de la ONG IBASE (Instituto Brasileño de Análisis Socio Económicos).

vimientos, basado en el respeto y fortalecimiento de su propia diversidad y autonomía”.

Ese desafío incluye también al movimiento feminista, desperdigado en mil redes y espacios diferentes, con dificultades para reconocerse a sí mismo, como le sucede a todos los movimientos sociales, y que necesita también visibilizarse y reconocerse. En algunos de los talleres donde se abordaron los nuevos retos feministas, se señalaron las dificultades y problemas que aún persisten en los espacios de articulación entre diferentes movimientos. “Las feministas siempre han tratado de influir en la agenda de los movimientos sociales y políticos progresistas para cambiar la perspectiva de estos movimientos. Sin embargo sabemos que queda un largo camino por recorrer para que la inclusión de la perspectiva feminista sea una realidad.” “No queremos que el FSM se convierta en un asunto dominado por los hombres: se necesita liderazgo feminista y la construcción de alianzas” (van Dueren, 2002). Otra participante en el mismo taller señala que “las mujeres en términos generales, no somos voces presentes en los temas económicos ni de finanzas. Entiendo que estos temas se identifican como masculinos, no sólo en términos de las voces sino también de los contenidos. Es decir que el problema de las ausencias femeninas no se resolverá sólo con la llegada de más mujeres a la discusión de los temas económicos y de finanzas sino que también es necesario que estos temas sean vistos con perspectiva de género” (Ana Irma Rivera).

A su vez, hay también un claro reconocimiento de la necesidad de pensar alternativas globales:

Creo que ha llegado el momento de que muchas de nosotras (más de las que actualmente lo hacemos) tomemos una seria responsabilidad en dar forma a nuestro mundo en los niveles micro, medio y macro. En otras palabras, de dar un paso más en el feminismo, el movimiento feminista y el liderazgo feminista; de preocuparnos no sólo por la forma de vida de las mujeres sino también de la calidad de las vidas de los

hombres, mujeres y niños/as en un sentido más general; de preocuparnos por encontrar soluciones a las tensiones y conflictos en el mundo; de asumir el liderazgo en organizaciones, de buscar formas de hacer que nuestras vidas y nuestro mundo sean más inclusivas y diversas (Borren, 2002).

### **Tu boca FUNDAMENTAL**

La Articulación Feminista MARCOSUR preparó su participación en la segunda edición del FSM en diferentes niveles. Como integrante del Comité Internacional tenía la responsabilidad de animar y coordinar el panel central del Foro “Combate a la discriminación y a la intolerancia”. A su vez, organizó junto a otras redes un conjunto de talleres que dan cuenta de diferentes agendas sobre las cuales se trabaja: “Mujeres Migrantes: fronteras anchas y ajenas” (en coordinación con Repem/DAWN y UNIFEM) “Sexo, mentiras y comercio internacional” (apoyando a CICSA, GEM, WIDE) y finalmente, una campaña creativa y transgresora contra los fundamentalismos de todo tipo. La campaña “*Contra los fundamentalismos, lo fundamental es la gente*” busca “amplificar las voces que se oponen con firmeza a las prácticas, discursos y representaciones sociales discriminatorias, sometiendo a las personas a situaciones de opresión o vulnerabilidad”. Porque “creemos en la posibilidad de construir, en el campo simbólico y en el campo político, una dimensión de seres humanos y de sujetos, sean mujeres u hombres, en el que esas prácticas se tornen imposibles” (documento de la campaña). Ampliando el contenido de los fundamentalismos a todas aquellas “[...] expresiones religiosas, económicas, científicas o culturales que pretenden negar a la humanidad en su diversidad, legitimando mecanismos violentos de sujeción de un grupo sobre otro, de una persona sobre otra. Esencialmente excluyentes y belicosos, los fundamentalismos minan la edificación de un proyecto de Humanidad donde todas las personas tengan derecho a

tener derechos, sacrificando, en el colmo de la perversidad, la vida de las mujeres” (documento). Sea religioso, político, científico o cultural, el fundamentalismo es siempre político y supone una negación de la pluralidad y diversidad a la vez que legitima mecanismos violentos de presión de un grupo por parte de otro. Esencialmente excluyentes y belicosos cualquier tipo de fundamentalismo mina la construcción de un proyecto de humanidad donde las personas tengan derecho a tener derechos. Construir nuevos paradigmas simbólicos y políticos, supone afirmar las formas democráticas y pacíficas de enfrentar los conflictos, formas que habiliten el reconocimiento de las diferencias y el ejercicio de las solidaridades en la búsqueda de soluciones negociadas tanto en la esfera pública como privada o íntima, de la convivencia humana.

La propuesta utilizó la creatividad y el lenguaje publicitario como puente hacia los participantes del Foro y hacia otras redes de mujeres en todo el mundo. En este marco, ocho mujeres de diferentes partes del mundo tomaban la palabra para analizar desde su práctica concreta, las diversas manifestaciones del fundamentalismo. Suhad Bishara y Lily Traubman, una palestina y la otra israelí, hablaron del difícil camino de paz en Medio Oriente pero también de la larga articulación democrática de las feministas de ambas partes del conflicto, para construir la paz enfrentando de uno y otro lado intolerancias y desconocimientos. Susanna Par, de Estados Unidos, reflexionó sobre la derecha norteamericana, su vinculación con el protestantismo conservador y su hegemonía después del 11 de septiembre de 2001. Mariam Rawi, integrante del Frente Revolucionario de Mujeres Afganas (RAWA), expresó con firmeza que con burka o sin burka en Afganistán las mujeres están privadas de sus derechos. Creusa M. Oliveira, presidenta de la Federación Nacional de Trabajadores Domésticos de Brasil, habló del racismo y la pobreza desde su vida como mujer negra y Vivian Imogbo viajó desde Nigeria para contar en primera persona la vida de una mujer mutilada genitalmente a los ocho años de edad. Estas voces representa-

ban muchas de las luchas feministas de las últimas décadas en relación a las agendas de los derechos humanos de las mujeres. Venían a hablar por su propia boca, por eso, TU BOCA FUNDAMENTAL CONTRA LOS FUNDAMENTALISMOS fue el eslogan de la campaña del que derivaron las bocas rojas, amarillas y azules que miles de participantes usaban en camisetas y broches.

Pitos, matracas, máscaras y mucho color desfilaron un día y otro ya sea contra los fundamentalismos como por la legalización del aborto, convocando a mujeres y hombres de diversos espacios de organización. Manifestar dentro del FSM, por la legalización del aborto, por los derechos sexuales, por la diversidad, parece mostrar que hay algunos temas que siguen estando en los “bordes” de la política y se requiere de la presencia de sujetos concretos para que ingresen en el escenario de los debates.

### **Un espacio global de los movimientos sociales: desafíos y tensiones**

Para cada persona que participó en los tres encuentros del Foro, la creatividad, el respeto y la diversidad constituyen el patrimonio más resaltado de la experiencia subjetiva vivida durante esos cinco días, en esa especie de torre de Babel de lenguas, colores, imágenes, gestos y símbolos. Pero por detrás de esas múltiples experiencias subjetivas, se abre un debate sustantivo acerca de las estrategias y objetivos del propio Foro.

En el Foro Social Mundial, no existe una estructura centralizada. “Por el contrario, Porto Alegre es una muy flexible coalición de movimientos transnacionales, nacionales y locales, con múltiples prioridades unidas en su oposición al orden neoliberal. Y estos movimientos en su mayoría, no están buscando el poder del Estado, y si lo están buscando, lo hacen partiendo de que esta es sólo una táctica entre otras, pero no la más importante. Hemos dicho suficiente sobre las fortale-

zas de Porto Alegre. Es momento de señalar sus debilidades. Sus fortalezas son sus debilidades. La falta de centralización puede hacer difícil coordinar tácticas para las batallas más duras que queden por delante. Y tendremos que ver también qué tan grande es la tolerancia hacia todos los intereses que se representan, la tolerancia hacia las prioridades de unos y otros” (Wallerstein, 2002).

Construir la tolerancia y el respeto de los diferentes intereses presentes en el FSM es una de las principales estrategias para avanzar en la formulación de alternativas y es, tal vez, lo verdaderamente nuevo que propone un espacio como el FSM. Ninguna centralización organizativa y ninguna agenda de movilizaciones podrán acortar los caminos que se deben transitar para poner en diálogo las diversas prioridades de los movimientos. Las fortalezas y debilidades que se expresan en esta iniciativa y las diferencias explícitas e implícitas que expresan las diferentes corrientes de pensamiento son parte del debate de fondo que el Foro como espacio de confluencia propone.

Desde mi punto de vista, el problema central de la articulación de los movimientos sociales no es organizativo, sino político y conceptual, y el desafío, como plantea Boaventura de Souza Santos “está en la capacidad de formular problemas nuevos para los cuales no existe solución, o no existe aún solución” (de Souza Santos, 2000:36).

### **Un espacio para pensar “otro mundo posible”**

Un desafío que enfrentan los espacios plurales de articulación es el reconocimiento de cada uno/a como actor legítimo de esta búsqueda. Sería ilusorio pensar que este reconocimiento es un acto inmediato y “natural” de nuestras “aspiraciones humanistas”. El reconocimiento del otro/otra como actor/a de la construcción de un espacio democrático no está fuera de relaciones jerárquicas de poder construidas social-

mente, ni de la tensión inherente a la definición del “nosotros-otros”.

La política, dice Chantal Mouffe “tiene que ver con la acción pública y la formación de identidades colectivas. Su objetivo es la creación de un ‘nosotros’ en un contexto de diversidad y conflicto. Pero para construir un nosotros hay que poder distinguirlo de un ‘ellos’. Por eso la cuestión crucial de una política democrática no es cómo llegar a un consenso sin exclusiones o cómo crear un ‘nosotros’ que no tuviera un ‘ellos’ como correlato, sino cómo establecer esta discriminación nosotros/ellos de una manera que sea compatible con la democracia pluralista” (Mouffe, 2001:36).

En este sentido de “salvaguardar el derecho a la palabra” y el de “la libertad de los individuos y de los grupos para establecer el sentido de lo que son y de lo que quieren ser” (Melucci, 2001:57) es el aporte sustancial de este esfuerzo por construir un escenario de actores/as que disputan el significado, las prioridades y los fines de la vida en común.

En segundo lugar, un espacio de confluencia, que habilite la tolerancia y el desarrollo de nuevas culturas políticas, depende también de la oportunidad para colocar en el debate los esquemas de interpretación y significados que los diferentes actores/as otorgan a sus utopías y propuestas.<sup>7</sup> En esto,

<sup>7</sup> El esquema de trabajo y la metodología de debate propuesta en la segunda convocatoria del FSM pretendía avanzar en el acercamiento de marcos referenciales entre los diferentes movimientos: una red formularía una propuesta y sería esta la materia de debate entre los diferentes movimientos. Los/as animadores/as de los paneles debían promover ese debate antes del Foro, para enriquecer las propuestas, detectar las diferencias y carencias, rescatar otras miradas y enfoques. Esta metodología tuvo, sin embargo, magros resultados, precisamente porque generar una cultura del debate es una tarea de largo alcance, que comienza por el reconocimiento de los/las otros/otras como legítimos interlocutores de propuestas capaces de cuestionar o interpelar posiciones de otros.

el diálogo y el escuchar a otros es central. Sin embargo, parecería que aún nos interesa más “mostrar” o visibilizar las iniciativas o propuestas de cada una de las redes o grupos que abrir efectivamente el debate acerca de ellas.

En tercer lugar, la perspectiva de construcción de nuevas identidades políticas democráticas supone el reconocimiento de una “cadena de equivalencias de demandas democráticas” al decir de Mouffe (1999:102).

Las propuestas emancipatorias impulsadas por los diferentes actores sociales se desarrollan en el interior de relaciones de poder y sus articulaciones no se dan automáticamente. Es posible anunciarlas como un horizonte político democrático pero construirlas en la práctica supone movilizar conceptualmente las jerarquías de interpretación de los problemas a resolver, economía, política, poder mundial, versus subjetividad, diversidad, discriminación, derechos. Al abordar los diferentes problemas parece difícil articular estas perspectivas sin establecer una jerarquía entre los temas. Es por ello que aún muchos intelectuales y políticos varones prescinden de la teoría de género para integrarla a sus perspectivas de análisis.

Desde el feminismo se han venido acumulando en las últimas décadas importantes aportes teóricos y esfuerzos intelectuales dirigidos al estudio de los mecanismos de funcionamiento de las economías nacionales y mundial. En tal sentido Rosalba Todaro y Regina Rodríguez afirman que estas iniciativas están permitiendo elaborar nuevas perspectivas de análisis: “No se trata sólo de incorporar a las mujeres como un ‘tema’ más a investigar, sino de enriquecer los marcos teóricos y conceptuales para lograr un conocimiento más amplio y adecuado sobre el funcionamiento de la economía” (Todaro y Rodríguez, 2001).

En el FSM se ha avanzado aún escasamente en la premisa de pensar los problemas globales de la humanidad desde una nueva perspectiva emancipatoria que integre y articule lo público y lo privado, las subjetividades y poderes, clase, raza,

género, opción sexual para formular nuevas identidades políticas democratizadoras. Intervenir en este debate es un desafío político para las diferentes corrientes feministas, desde el punto de vista teórico, pero también desde la práctica política cotidiana.

Estos cambios de perspectiva y de enfoque implican desafíos importantes, así como establecer nuevas prioridades en la agenda del movimiento. En una visión de síntesis:

Los cambios en las subjetividades han impactado también a los feminismos y sus agendas de transformación, reincorporando a ellos las ‘agendas olvidadas’ o debilitadas en la larga marcha hacia el fortalecimiento institucional. Agendas que buscan integrar la justicia de género con la justicia económica, recuperando al mismo tiempo la subversión cultural y la subjetividad como estrategia de transformación de más largo aliento. A esta lucha por la justicia, los feminismos comienzan a incorporar la diversidad no sólo en la vida de las mujeres sino en su estrecha relación con las características multiculturales y pluriétnicas de la región que se expresan también en lo global. Estas luchas expresan dos tipos de injusticia: la injusticia socioeconómica, arraigada en las estructuras políticas y económicas de la sociedad y la injusticia cultural, o simbólica, arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Ambas injusticias cruzan a las mujeres y a muchas otras dimensiones raciales, étnicas, sexuales, geográficas. Expresadas en la desigual distribución de recursos y en la ausencia de valoración, se concretan en las luchas por redistribución y por reconocimiento (Vargas, 2002).

Por último, un aspecto central planteado por la existencia misma del FSM es la ampliación del concepto de la política, lo político y el poder. Al construirse como un espacio de encuentro y acción de los movimientos sociales para pensar los problemas y desafíos de la organización actual del mundo, se

asume un protagonismo político que amplía el escenario de quienes están convocados/as para tomar la palabra en este debate y proponer cuáles son los asuntos que motivan la búsqueda de felicidad. ¿Qué nuevos puentes en la sociedad y sus organizaciones, las demandas y problemas, la diversidad y el reconocimiento, plantea este espacio a los sectores progresistas? ¿Cómo abrir y procesar debates entre los movimientos y los partidos sin cooptaciones o exclusiones? ¿Se podrá acortar la brecha entre las ciudadanías diversas y plurales y los espacios de representación política? ¿Qué procesos de democratización de los partidos son necesarios?

Para las diferentes corrientes feministas estos desafíos adquieren a su vez una dimensión específica, tanto en lo organizativo como político. Sin duda el movimiento feminista está compuesto de corrientes diversas tanto en espacios organizativos como de intereses temáticos y políticos. Parece necesario un mayor grado de articulación entre las diferentes corrientes para no seguir atrapadas, al decir de Marta Lamas “en rivalidades absurdas, pues la lógica identitaria confronta a compañeras con múltiples coincidencias políticas sólo porque pertenecen a redes o instancias distintas. Esos tropiezos... producen dislocaciones discursivas, falsas oposiciones y confrontaciones personalizadas” (Lamas, 2000).

Las alianzas entre las diferentes corrientes y agendas feministas podrían articularse en torno a cómo transformar el debate global sobre las alternativas en un debate de “equivalencias de demandas” y las múltiples estrategias a desplegar para enfrentar tres desafíos básicos desde mi punto de vista:

- ¿Cómo eludir la encrucijada en que las “urgencias de las crisis” (particularmente la financiera) parece colocar nuevamente en un lugar secundario las consideraciones de género y su estrecha relación con la economía?
- ¿Cómo hacer de la cultura de derechos un campo de praxis política?

- ¿Cómo introducir en los debates actuales la dimensión corporal y sexual de la diferencia?

Las agendas y los movimientos, redes y articulaciones feministas convocan al desarrollo de nuevos paradigmas, combinando lo local, lo nacional y lo global, la interconexión de múltiples agendas y la oportunidad de colocar en debate una dimensión más profunda de la justicia que integre la justicia económica, social, cultural y simbólica. Pero que también coloque en debate las formas de hacer política de los propios movimientos sociales. Es en el campo de la disputa simbólica, de la libertad y los derechos donde las diversas corrientes feministas tienen aun un enorme espacio de actuación, de disputa y de “aparición” entre los movimientos sociales que se convocan al Foro Social Mundial, para buscar los caminos de construcción de “otro mundo posible”.

### Referencias bibliográficas

- Articulación Feminista MARCOSUR (2002), *Tu boca fundamental contra los fundamentalismos*, Montevideo.
- Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Borren, Sylvia (2002), “El futuro de las propuestas feministas en el contexto de la globalización”, en León, I. (coord.), *Retos feministas en un mundo globalizado*, Ecuador: ALAI.
- Garrido, Lucy (2002), “¿Quién quiere género cuando puede tener sexo?”, ponencia del Seminario Feminismos Latinoamericanos, PUEG-UNAM, abril.
- Kirkwood, Julieta (1986), *Ser política en Chile: las feministas y los partidos*, Santiago: FLACSO.
- Lamas, Marta (2000), “La radicalización democrática feminista”, en Arditi, Benjamín (ed.), *El reverso de la diferencia, Identidad y política*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Melucci, Alberto (2001), *Vivencia y convivencia, teoría social para una era de la información*, Madrid: Trotta.

- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político*, Barcelona: Paidós.
- (2001), “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, reproducido en español por *Debate Feminista*, México.
- Souza Santos, Boaventura de (2000), *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Porto Alegre: Afrontamento.
- Tamayo, Giulia (1998), “Re-vuelta sobre lo privado/re-creación de lo público: la aventura inconclusa del feminismo en América Latina”, en Olea, Cecilia (comp.), *Encuentros, (Des)Encuentros y Búsquedas: El movimiento feminista en América Latina*, Lima: Flora Tristán.
- Todaro, Rosalba y Regina Rodríguez (eds.), *El Género en la economía*, CEM- ISIS Ediciones de las mujeres, nº 32, Chile.
- Van Dueren, Irma (2002), “Retos feministas para el Foro Social Mundial”, en *Retos feministas en un mundo globalizado*, ALAI.
- Vargas, Virginia (2002), *Los nuevos derrotados de los feminismos latinoamericanos en lo global: las disputas feministas por una globalización alternativa*, Documento de trabajo.
- Wallerstein, Immanuel, en “Balances del Foro Social Mundial”, [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

## **La dimensión transnacional de los movimientos sociales\***

**KATHRYN SIKKINK**

### **Introducción**

Es cada vez más difícil estudiar la sociedad civil y los movimientos sociales en un país sin tomar en cuenta sus vinculaciones y dimensiones transnacionales. Los movimientos sociales actúan en el marco de, y son influidos por, las instituciones nacionales (aquello que los teóricos de los movimientos llamarían estructuras de oportunidades políticas). Al mismo tiempo, también reciben la influencia de las instituciones y de los acontecimientos regionales e internacionales (lo que podríamos denominar estructuras regionales e internacionales de oportunidades políticas). Como señala Jelin en la Introducción, los autores de este libro parten de la convicción de que “el proceso MERCOSUR crea un nuevo marco [...] para la elaboración de estrategias de acción de fuerzas sociales y actores colectivos” (también Jelin, 1999). Para entender las acciones y la efectividad de los movimientos sociales, entonces, es necesario comprender tanto la estructura nacional de oportunidades políticas como la regional y la internacional, y ex-

---

\* Este trabajo es una revisión del capítulo “La dimensión transnacional de los movimientos sociales”, publicado en Abregu y Ramos (comps.), 2000.

plorar las formas en que estas estructuras interactúan y producen resultados concretos.

Presentaré aquí un argumento teórico general sobre las redes transnacionales y los movimientos sociales, acompañado por ejemplos concretos de temas y tipos de redes. Analizaré además algunos de los desequilibrios y asimetrías de poder emergentes que exhiben los movimientos sociales y las redes transnacionales. Abordar las cuestiones y los problemas concernientes a su dinámica interna se torna aun más importante si tenemos en cuenta que las organizaciones no gubernamentales y las redes transnacionales se están perfilando como actores influyentes en el plano regional e internacional.

### Las formas de la acción colectiva transnacional<sup>1</sup>

Se puede partir de una tipología de formas de acción colectiva transnacional, ya que la forma que adopte la acción colectiva incidirá sobre sus objetivos y su efectividad. Las principales formas de acción colectiva transnacional son las organizaciones no gubernamentales transnacionales, las redes de activistas (*advocacy*)\* transnacionales, las coaliciones transnacionales y los movimientos sociales transnacionales.

Las *organizaciones no gubernamentales* son grupos privados, voluntarios, sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es promover públicamente alguna forma de cambio social. En términos generales, las organizaciones no gubernamentales

<sup>1</sup> Esta sección recoge algunas ideas y materiales de un capítulo escrito en forma conjunta con Sanjeev Khagram, a quien agradezco el permiso de poder utilizar ese material (Khagram, Riker y Sikkink, 2002).

\* Nota de traducción: *advocacy* significa abogar por causas. Dada la dificultad de hallar una traducción adecuada, las nombraremos como organizaciones de activistas, agregando el término en inglés, *advocacy*.

tienen un mayor nivel de formalización y son más profesionalizadas que los movimientos sociales nacionales; cuentan además con personería jurídica y con personal remunerado.<sup>2</sup> Las organizaciones no gubernamentales regionales o internacionales tienen una estructura de toma de decisiones compuesta por miembros que provienen de más de un país.<sup>3</sup> Todos los casos que se analizan en este libro consideran a las organizaciones no gubernamentales nacionales, regionales e internacionales como actores centrales en el desarrollo de sus campos temáticos específicos.

Hay tres tipos de configuraciones de actores no estatales –redes, coaliciones y movimientos transnacionales– que suponen diferentes niveles de vinculación y movilización. Las *redes transnacionales de activistas (advocacy)* son las configuraciones más informales de actores no estatales. Las redes son conjuntos de actores cuya vinculación traspasa las fronteras nacionales, que están unidos por valores comunes, por intensos intercambios de información y de servicios, y por discursos compartidos (Keck y Sikkink, 1998). Mientras que algunas redes están formalizadas, la mayoría se basa en contactos informales. Lo central en la actividad de la red es el intercambio y el uso de información. Las redes no se caracterizan por una coordinación duradera de tácticas como lo hacen las coaliciones, ni movilizan a gran número de personas

<sup>2</sup> Los teóricos de los movimientos sociales consideran la profesionalización y la formalización como dimensiones organizacionales de las organizaciones de movimientos sociales (Kriesi, 1996). En el plano internacional, las organizaciones no gubernamentales son instituciones con personería legal y con personal remunerado, en parte porque esa formalización es necesaria para adquirir “status consultivo” en las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> El Anuario de Organizaciones Internacionales identifica a las organizaciones no gubernamentales internacionales como organizaciones en las que hay participación electoral de por lo menos tres países.

como los movimientos sociales. Algunos ejemplos de redes de activistas analizados en este volumen incluyen las redes regionales que estableció el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (Bidaseca) y la red de información y comunicación sobre “Mujer y MERCOSUR” (Valdés).

Una *coalición transnacional* supone un nivel de coordinación mayor. Las coaliciones transnacionales son conjuntos de actores de diversos países que elaboran estrategias coordinadas o conjuntos de tácticas compartidas orientadas a provocar algún cambio social. Por ejemplo, en los casos que se analizan en este libro, tanto la coalición que formó Sobrevivencia en Paraguay (Arach) como la Coalición Ríos Vivos (Hochstetler), usaron la táctica de buscar el retiro del apoyo de instituciones financieras internacionales para los proyectos a los que se oponían (la represa Yacetyá y la Hidrovía). Las estrategias y tácticas compartidas son las campañas transnacionales, y estas constituyen a menudo la unidad de análisis de los estudios y las investigaciones sobre la acción colectiva transnacional. La coordinación de tácticas requiere de un nivel mayor de formalidad en los contactos que en el caso de una red. Esto se debe a que los grupos generalmente necesitan reunirse para identificar y acordar tácticas comunes, para desarrollar las estrategias para implementar las campañas, y también para informarse mutuamente sobre el avance de las campañas. Las coaliciones transnacionales, al igual que los movimientos sociales nacionales, conjugan a menudo tácticas institucionales y no institucionales (Tarrow, 1994; Meyer y Tarrow, 1998). Además, en tanto las coaliciones transnacionales actúan en forma colectiva, se requiere algún grado de identidad colectiva transnacional (Klandermans, 1997), aunque la importancia de esa identidad colectiva transnacional no es necesariamente mayor que la de las restantes identidades de los actores.

Los *movimientos sociales transnacionales* son conjuntos de actores vinculados entre sí atravesando fronteras nacionales, con objetivos y solidaridades comunes, que tienen la ca-

pacidad de generar acciones coordinadas y sostenidas de movilización social en más de un país para influir públicamente en procesos de cambio social. A diferencia de las redes y de las coaliciones transnacionales, los movimientos sociales transnacionales frecuentemente movilizan a sus bases (transnacionales) para la acción colectiva bajo modalidades de protesta y de acción disruptiva. Esta definición de los movimientos sociales transnacionales se ajusta a las definiciones de los movimientos sociales locales, que ponen el énfasis en la presencia de la movilización y de las acciones disruptivas como rasgos característicos (Tarrow, 1994; Rucht, 1996; Kriesi, 1996). Los teóricos de los movimientos sociales sostienen que la capacidad de los movimientos de producir el cambio social está vinculada con su capacidad disruptiva o amenazadora del orden social existente (McAdam, 1982; Tarrow, 1994). De esta forma, cabría esperar que por su capacidad de movilización, los movimientos sociales transnacionales, fueran más efectivos que otras formas de acción colectiva transnacional. También cabría esperar que los movimientos transnacionales tuvieran un nivel más alto de identidad colectiva transnacional.

Sin embargo, los movimientos sociales transnacionales son la forma de acción colectiva transnacional más difícil e inusual. Para poder hablar de un movimiento social, debería haber activistas en por lo menos tres países, vinculados entre sí y con capacidad de emprender una movilización conjunta y sostenida. De los casos discutidos en este libro, el movimiento transnacional de mujeres es el que más se aproxima a la definición de un movimiento transnacional (Celiberti, Valdés).

Estos tres tipos de configuraciones pueden ser vistos como niveles ascendentes de acción colectiva transnacional. Generalmente, una coalición transnacional se forma sólo después de que se haya desarrollado una red de comunicación; y un movimiento agregará el elemento de movilización a una coalición transnacional. Si bien las definiciones de coaliciones, redes y movimientos transnacionales no son necesaria-

mente completas ni mutuamente excluyentes, subrayan la modalidad principal de cada tipo de acción colectiva transnacional (véase cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Principales modalidades**  
**de acción colectiva transnacional**

<i>Forma</i>	<i>Modalidad principal</i>
Red transnacional	Intercambio de información
Coalición transnacional	Tácticas coordinadas
Movimiento transnacional	Movilización conjunta

Los miembros de las coaliciones y redes regionales e internacionales pueden ser definidos, en un sentido amplio, como el conjunto de actores relevantes que operan en un campo de actividad. Esto significa que, a pesar de que las organizaciones no gubernamentales son los actores principales en las redes y coaliciones transnacionales, (partes de) los Estados y de organizaciones regionales e internacionales, fundaciones y centros de investigación podrían ser también incluidos.

Por su parte, el activismo también difiere en cuanto a si lo transnacional se refiere a las *fuentes* transnacionales de los problemas que enfoca, si se trata de *procesos* transnacionales de acción colectiva y/o *resultados* transnacionales (Imig y Tarrow, 1999). En muchos casos los activistas utilizan procesos transnacionales para generar resultados en el nivel nacional, como por ejemplo el activismo frente al Banco Mundial para mejorar la situación de los afectados por la represa de Yacyetá en Paraguay (Arach, en este volumen). Podemos pensar acerca de la diferencia entre fuentes, resultados y procesos transnacionales en términos de quién es el destinatario de la acción colectiva transnacional. En algunos casos el objetivo ha sido el Estado; en otros, una empresa pri-

vada internacional o un banco. Pero si la fuente de la acción colectiva es la actividad de un actor transnacional –una institución transnacional o una empresa transnacional–, la campaña usualmente persigue un resultado transnacional. Dado que el estímulo es transnacional, también lo es la respuesta.

### **Estructuras de oportunidades nacionales, regionales e internacionales y la acción colectiva transnacional**

Uno de los principales aportes de la teoría de los movimientos sociales es establecer la relación entre ciertos rasgos de las estructuras de oportunidades políticas dentro de las cuales operan los movimientos sociales y sus posibilidades de éxito (Tarrow, 1989; Kitschelt, 1986). Tarrow define las estructuras de oportunidades como “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes–, del entorno político, que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso”. Las oportunidades políticas no son sólo percibidas y aprovechadas, sino también creadas por los activistas de los movimientos sociales (Tarrow, 1994; Gamson y Meyer, 1996).

La mayoría de los teóricos de los movimientos sociales examina estructuras de oportunidades políticas y sociales en países regidos por democracias liberales. En estos análisis, hablar de una estructura de oportunidades “abierta” o “cerrada” generalmente refiere a un continuo dentro de las democracias liberales, dependiendo del grado de porosidad de esas estructuras a la influencia de las organizaciones sociales (Kitschelt, 1986). De esta forma, y comparando con la estructura de oportunidades “relativamente abierta” de la mayoría de los regímenes democráticos, muchos estudios desestiman la estructura de oportunidades “realmente cerrada” de los re-

gímenes autoritarios o semiautoritarios.<sup>4</sup> En regímenes autoritarios represivos, la estructura de oportunidades es totalmente cerrada. No sólo es impermeable a las influencias sociales, sino que el régimen puede impulsar el debilitamiento de la capacidad de organización de sus opositores o aun su eliminación.

Sin embargo, no es suficiente pensar la efectividad de la acción colectiva transnacional sólo en términos de las estructuras de oportunidades políticas nacionales. Necesitamos analizar en forma sistemática las estructuras de oportunidades políticas transnacionales, esto es, debemos ver cuáles son las dimensiones congruentes del entorno político regional o internacional que ofrecen incentivos para la acción colectiva. Las instituciones regionales e internacionales como el MERCOSUR o las organizaciones de las Naciones Unidas se encuentran entre las dimensiones más importantes del entorno político transnacional para la acción colectiva transnacional (véase también Tarrow, 1999).

Además, las organizaciones regionales e internacionales difieren en su estructura institucional. El Banco Mundial, por ejemplo, ha sido mucho más permeable a la influencia de los actores no gubernamentales que el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, las empresas transnacionales son menos abiertas a la influencia de las redes que las organizaciones internacionales.

Finalmente, y lo que es muy importante, es necesario considerar el modo en que las estructuras de oportunidades políticas nacionales, regionales e internacionales interactúan, y cuáles son los efectos de esa interacción sobre la actividad de los movimientos sociales. Ni los teóricos de los movimientos sociales ni los teóricos de las relaciones internacionales han

---

<sup>4</sup> Una excepción es McAdam (1996), quien explícitamente reconoce que la represión es un aspecto clave de la estructura de oportunidad política.

conceptualizado esta interacción en forma adecuada. Los teóricos de los movimientos sociales son cada vez más conscientes de que los movimientos operan tanto en un entorno nacional como internacional (Oberschall, 1996). Estos autores hablan de una estructura de oportunidades “de múltiples capas” que incluye un capa “supranacional” (Klandermans, 1997), de una “comunidad política de varios niveles” (Marks y McAdam, 1996), o subrayan el modo en que las presiones internacionales inciden sobre las estructuras de oportunidades nacionales (McAdam, 1996; Tarrow, 1998, 1999). Sin embargo, las presiones internacionales son todavía vistas como un tipo de “shock externo” para los procesos nacionales primarios. No hemos conceptualizado con exactitud el modo en que las estructuras de oportunidades políticas pueden interactuar de forma continua, y qué tipo de patrones característicos podrían resultar de esa interacción.

Una estructura política regional o internacional no desplaza a la estructura de oportunidades nacionales sino que interactúa con ella. Para aprehender la efectividad de las redes transnacionales debemos comprender la interacción dinámica entre una estructura regional o internacional de oportunidades y una nacional. Esa interacción dinámica puede ser similar a la lógica de los juegos de dos niveles desarrollada por Robert Putnam (Putnam, 1988; Evans, Jacobson y Putnam, 1993), pero sin el negociador principal que actúe como la pieza clave en el centro de las negociaciones. Del mismo modo en que hay ciertas lógicas que corresponden al juego de dos niveles de Putnam, parece haber patrones característicos en la interacción entre las estructuras de oportunidades nacionales e internacionales. El modelo “bumerang” (Keck y Sikkink, 1998), y el “modelo de la espiral” (Risse y Sikkink, 1999), pueden ser pensados como esquemas referidos a la interacción entre estructuras de oportunidades nacionales e internacionales. Ambos sugieren que un bloqueo en la sociedad local conduce a los actores de los movimientos sociales al campo transnacional. Este bloqueo se origina con frecuencia en la re-

presión y/o el autoritarismo. La combinación de una estructura de oportunidades nacionales cerrada y una estructura de oportunidades internacionales abierta da inicio al bumerang y a la espiral. En el modelo de la espiral, la interacción es más compleja. Las comunidades políticas cerradas promueven el desarrollo de vínculos transnacionales, dado que los activistas locales son “arrojados” hacia el exterior, a veces inclusive para proteger su propia existencia. Uno de los principales objetivos de la actuación en el campo internacional es el de presionar por la liberalización y apertura de los regímenes nacionales. De esta forma, el modelo de la espiral genera un cambio continuo sólo cuando es capaz de contribuir a la transformación hacia una estructura de oportunidades nacionales más abierta, generalmente a través del cambio de régimen político (Risse, Ropp y Sikkink, 1999).

Una estructura de oportunidades políticas que actúa en dos niveles produce resultados que serían poco evidentes para aquellos que sólo observan la estructura de oportunidades nacionales. Por ejemplo, generalmente se supone que la capacidad o propensión de los Estados a la represión disminuirá la actividad de los movimientos sociales (Tarrow, 1995; McAdam, 1998). El modelo de bumerang sugiere, alternatively, que la represión puede impulsar a los actores a llevar adelante su lucha en el campo regional o internacional. Algunos activistas de los movimientos sociales organizan mapas de oportunidades políticas tanto a nivel nacional como internacional, teniendo en mente que un bloqueo en el nivel nacional podría llevarlos a moverse en el plano regional o internacional (a veces con la idea de abrir espacios en el tablero nacional). La represión es la forma más obvia de bloqueo, pero la falta de respuesta a las demandas de los movimientos puede impulsar también a la acción en el plano internacional. Por ejemplo, tanto los grupos feministas como los indígenas a veces han encontrado mayor receptividad a sus demandas en el plano regional o internacional (Brysk, 2000; Valdés, y Celi-berti, en este volumen). Esta dinámica no difiere de la que

exhiben algunos movimientos sociales en los sistemas federales. Así, por ejemplo, cuando los defensores de los derechos civiles en el sur de los Estados Unidos no contaron con el poder suficiente para derrotar a sus opositores segregacionistas en los conflictos locales, desarrollan tácticas para provocar la intervención del gobierno federal en aras de promover la integración racial (McAdam, 1983).

El grado de apertura de las estructuras de oportunidades políticas regionales o internacionales generalmente es percibido en su relación con el grado de apertura de las estructuras nacionales. De esta forma, para un activista de derechos humanos en Chile en los años setenta, el campo internacional se mostraba permisivo y abierto en comparación con la cruda represión en su país. Por el contrario, para los activistas de países en los que las estructuras de oportunidades están muy abiertas, el desplazamiento hacia una institución regional o internacional puede importar una disminución en su nivel de influencia. Este es el principal argumento que explica el déficit democrático de la Unión Europea o el MERCOSUR. En este sentido, algunos defensores de los derechos laborales o de los pequeños productores agrícolas plantean argumentos similares en referencia al MERCOSUR, a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y al NAFTA (Badaró, y Bidaseca, en este volumen). Acusan a los gobiernos de trasladar las decisiones de políticas a las instituciones multilaterales, en tanto estas son menos abiertas a la influencia de los actores sociales. En muchos casos los activistas transnacionales han diseñado estrategias para intentar influir sobre este tipo de instituciones, pero esas estrategias son percibidas como una respuesta defensiva necesaria más que como una acción estratégica deseada (Badaró, en este volumen). En otros, cuando los grupos nacionales se mueven en estructuras de oportunidades nacionales abiertas, no buscarán acceder a instituciones internacionales, inclusive cuando la fuente de los problemas que enfrentan sea de naturaleza transnacional. Por el contrario, intentarán presionar a sus propios gobiernos

para que representen sus intereses en los foros internacionales (Tarrow, 1995).

Tarrow ha planteado el interrogante acerca del efecto que la internacionalización produce a largo plazo sobre los actores nacionales: ¿los fortalece o los debilita? (Tarrow, 1999). Nuestro modelo interactivo propone que no hay una respuesta única a este interrogante, ya que las respuestas posibles dependen de la naturaleza de la estructura de oportunidades nacionales y del área temática de intervención. Como sostiene Bidaseca en su trabajo sobre el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (en este volumen), los vínculos regionales con otros grupos han sido “un recurso importante para su expansión y fortalecimiento”. Para los sindicalistas camioneros que analiza Badaró, sin embargo, la dimensión regional del movimiento sindical en el MERCOSUR “se fundamenta en términos defensivos [...] como repuesta a un impulso exógeno”. En términos más generales, podemos decir que para quienes actúan en una sociedad represiva o cerrada a sus demandas, la internacionalización del movimiento los fortalece, e inclusive puede contribuir a la democratización de esa sociedad a través de la apertura de espacios previamente cerrados. Este fortalecimiento es, sin embargo, relativo a la posición debilitada que ese movimiento ocupaba en el ámbito nacional. Como muestra Badaró, varios activistas del campo laboral sostienen que la globalización los ha debilitado a nivel nacional, y que su actuación en el plano transnacional es un recurso defensivo para intentar recuperar niveles de poder (*empowerment*) perdidos (Badaró, en este volumen).

Las posibilidades de establecer una interacción dinámica entre las estructuras de oportunidades políticas nacionales, regionales e internacionales son sin embargo difíciles de concretar. Por ejemplo, un aspecto básico de la estructura de oportunidades nacionales es la presencia de alianzas con elites y grupos de apoyo. Cuando el movimiento considera la actuación en el plano regional o internacional, el universo de potenciales aliados y grupos de apoyo se expande considera-

blemente. Al mismo tiempo, resulta difícil movilizar a este tipo de aliados en el plano transnacional debido a la distancia, al lenguaje y a las diferencias culturales. A medida que se multiplica el número de aliados potenciales, se multiplica también el número de potenciales sectores antagónicos. En otras palabras, el “campo multiorganizado” en el cual operan los movimientos sociales transnacionales es mucho más complejo que el de los movimientos sociales nacionales (Klander-mans, 1997).

Esto plantea la siguiente pregunta: ¿qué condiciones son necesarias para poder pensar al sistema regional o internacional como una estructura de oportunidades relativamente abierta? Tarrow (1999) ha planteado que la existencia de instituciones internacionales es esencial para la movilización transnacional. Así como el pluralismo institucional o la existencia de múltiples puntos de acceso constituyen puntos clave de la estructura de oportunidades políticas nacionales (Rochon, 1998; Hipsher, 1998), el pluralismo y la multiplicidad de puntos de acceso son rasgos centrales de la estructura internacional de oportunidades políticas.

### **El surgimiento de redes y coaliciones transnacionales**

Un desafío analítico significativo consiste en identificar las condiciones que posibilitan el surgimiento de la acción colectiva transnacional emprendida por organizaciones no gubernamentales y determinar el modo en que estas logran incidir, a pesar de ser mucho más débiles en materia de recursos tradicionales de poder que las organizaciones y los actores a los que enfrentan. Comenzaremos por la primera pregunta: ¿qué contribuye al surgimiento de la acción colectiva transnacional? Los movimientos sociales transnacionales plantean algunos dilemas a la teoría de los movimientos sociales. En particular, la teoría de los movimientos sociales afirma que las

condiciones que favorecen la aparición y el éxito de los movimientos sociales son difíciles de encontrar y de sostener a nivel transnacional (Tarrow, 1999). Por ejemplo, la teoría indica que el proceso de enmarcamiento (*framing*) que resulta crucial para los movimientos sociales tendrá lugar entre “personas homogéneas que se encuentran en contacto regular” (McAdam; McCarthy y Zald, 1996:9). Pero los movimientos sociales transnacionales generalmente se inician entre participantes que no son homogéneos. ¿Cómo explicar entonces el modo y los motivos a partir de los cuales los agrupamientos de personas que no son homogéneas se vuelcan a la acción colectiva transnacional? La teoría de los movimientos sociales también sostiene que estos surgen de “estructuras movilizadoras” en las comunidades, familias, redes de amistad y “estructuras informales de la vida cotidiana”, esto es, instituciones locales como iglesias y escuelas (McAdam; 1982, 1988; McCarthy, 1996). Sin embargo, esas estructuras están ausentes en el campo transnacional, lo cual lleva a proponer el modo en que ciertos aspectos de la teoría de los movimientos sociales deberían ser modificados para poder explicar el surgimiento y el éxito de la acción colectiva transnacional.

Podría ser útil agrupar las explicaciones acerca de la aparición de redes transnacionales y movimientos en factores “de expulsión” (*push factors*) y factores “de atracción” (*pull factors*) (Imig y Tarrow, 1999). Los factores de expulsión incluyen los diversos tipos de represión, bloqueo o aislamiento que empujan o expulsan a los activistas al campo internacional. La globalización de la economía, el creciente movimiento transnacional de las empresas, procesos como el MERCOSUR o NAFTA, son también factores que han llevado a los activistas al plano internacional, porque los procesos económicos globales limitan el poder de los gobiernos e implican que las soluciones ya no podrán ser buscadas solamente en el ámbito nacional. Los activistas necesitan, entonces, formar alianzas transnacionales para llevar adelante sus tareas básicas. Dado que estos procesos debilitan las estructuras de oportunidades políticas

nacionales, colocan a los activistas en el campo regional o internacional (Badaró, en este volumen; también Ayres, 1997).

Hay también factores que atraen o facilitan la actuación en el plano transnacional (por supuesto, algunos factores pueden ser alternativamente descriptos como de expulsión (*push*) o de atracción (*pull*). Como ocurre con los movimientos sociales, las redes sociales subyacentes y las estructuras movilizadoras contribuyen a reclutar miembros para las redes, coaliciones y movimientos sociales transnacionales. Algunos procesos más generales, como el estudio o el trabajo en el extranjero y el exilio, ayudan a crear una conciencia regional o internacional y relaciones personales que facilitan posteriormente el ingreso en las redes. Las conferencias organizadas en forma paralela a varias de las conferencias del MERCOSUR o las Naciones Unidas sirvieron para crear y reforzar redes sociales necesarias para la acción colectiva transnacional (Clark, Friedman y Hochstetler, 1998). Este hecho fue posible porque en esas conferencias los activistas pudieron encontrarse y establecer la confianza personal necesaria para el desarrollo de una acción colectiva continua. Esto no hizo que estos individuos fueran “homogéneos”, sino que les brindó una experiencia compartida que se sumó a sus objetivos comunes para el desarrollo de la acción colectiva.

El rol de los avances en las comunicaciones y en la tecnología internacional, descripto por la mayoría de los autores de los movimientos sociales transnacionales, puede ser considerado también como un factor facilitador, dado que propicia las conexiones transnacionales y las hace menos costosas y accesibles. También los viajes aéreos se han vuelto accesibles a un número mayor de personas debido a la importante disminución de los precios de los pasajes.

La existencia y visibilidad de instituciones y normas internacionales es también un factor de atracción (*pull factor*), ya que ofrece nuevos objetivos para la acción y nuevas oportunidades para la conexión de activistas. Y también actúa en esa misma dirección la disponibilidad de recursos internacionales

para la actividad transnacional. Por ejemplo, cuando se acercaba la conferencia de Beijing en 1995, muchas fundaciones proporcionaron grandes sumas de dinero para facilitar la participación de activistas (especialmente de los países en vías de desarrollo) en la conferencia.

### **El éxito de la acción colectiva transnacional**

Un segundo interrogante apunta a determinar las condiciones para que estas redes y movimientos transnacionales logren algunos de sus objetivos. Algunos factores que pueden afectar el éxito son las cualidades intrínsecas de las cuestiones tratadas, la fuerza de las redes y también factores institucionales como la densidad e institucionalización de las normas internacionales y la apertura de las instituciones internacionales a la influencia no estatal. Jelin también señala la importancia de los nuevos marcos interpretivos de la acción colectiva como factor que puede impactar en el éxito de los movimientos sociales (“La escala de la acción de los movimientos sociales”, en este volumen).

¿Qué queremos decir con éxito o efectividad? Para responder este interrogante, partimos de los niveles de influencia o efectividad mencionados por Keck y Sikkink (1998). Estos incluyen: 1) la atención a las cuestiones/fijación de la agenda; 2) la incidencia sobre discursos o actores en posiciones clave que incluyen a los medios, los Estados y las organizaciones internacionales; 3) la incidencia sobre cambio de políticas; y 4) la incidencia sobre las prácticas concretas de actores clave. Como sostiene Jelin, muchas de las demandas de los movimientos de mujeres y de derechos humanos fueron incorporadas en la agenda social y política de la sociedad y del Estado, lo cual es un indicador de su éxito aunque las organizaciones específicas a veces están debilitadas (“La escala de la acción de los movimientos sociales”, en este volumen).

La acción colectiva transnacional puede contribuir a mo-

dificar las prácticas y los comportamientos de actores clave y cambiar sus percepciones sobre sus intereses o reconstruir sus identidades. Wapner (1995) sostiene que debemos prestar atención a las actividades sociales de los movimientos transnacionales, a lo que él ha llamado “política cívica mundial”, en la cual los activistas trabajan para cambiar las condiciones culturales sin presionar en forma directa a los Estados. Reconocemos que esta dimensión cultural o social es crucial para comprender la actividad de los movimientos sociales transnacionales, y creemos que está englobada en las categorías de atención a las cuestiones/fijación de la agenda y de cambio discursivo. Cualquier evaluación del impacto no debe perder de vista que los movimientos generalmente crean conceptos y cuestiones que no estaban presentes en los debates anteriores.

De hecho, explorar el cambio en la política y el comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales es un barómetro esencial para medir el impacto de la acción colectiva. El Estado es todavía el repositorio principal de poder y el sitio principal de autoridad en el mundo contemporáneo. Es difícil negar que las normas y las prácticas de los Estados –particularmente de los Estados hegemónicos– tienen efectos poderosos sobre los campos internacionales y nacionales. Es importante también prestar atención a las prácticas de los Estados porque la mayoría de los activistas de los movimientos están interesados en cambiar las políticas públicas. Son finalmente los Estados (y en menor medida las organizaciones regionales e internacionales) los destinatarios principales de las redes y coaliciones transnacionales. Los activistas pueden evitar temporalmente a los Estados y dirigirse directamente hacia el campo transnacional. Sin embargo, por lo general buscarán influir en el nivel nacional, usando la movilización de presiones transnacionales sobre los Estados. Aunque muchas veces el objetivo de la acción está centrado en la fijación de la agenda y en la educación de base, se tiende finalmente a involucrar una combinación de esos niveles

de influencia. En este sentido, es raro ver un caso de “política cívica mundial” en el cual los activistas a la larga no presionen para obtener cambios en las políticas de los Estados, de organizaciones internacionales o de firmas comerciales.

La evaluación del impacto generalmente requiere estudios de caso cuidadosamente investigados, como lo son los capítulos de este volumen. Hay situaciones en que los movimientos sociales nacionales y las redes transnacionales aliadas a ellos son esenciales para llamar la atención sobre determinadas cuestiones e incluirlas en la agenda de discusión. Incluso en algunos casos podemos decir que crean nuevas cuestiones. Por ejemplo, la Hidrovía o la represa Yacyretá no eran consideradas como problemas hasta que las redes y coaliciones transnacionales de organizaciones las convirtieron en temas internacionales y las colocaron en la agenda (Arach, Hochstetler). En otras coyunturas y frente a ciertos temas, las redes transnacionales tomaron cuestiones que se encontraban en las agendas internacionales –como los derechos humanos– y emprendieron campañas en determinados países. Hay también ejemplos en que los movimientos transnacionales plantean cuestiones o críticas formuladas en círculos científicos y de análisis de políticas más amplios, como la creciente crítica al impacto negativo y a los resultados decepcionantes de la construcción de grandes represas, y traducen ese conocimiento en una demanda específica: que el Banco Mundial realice cuidadosos análisis de impacto ambiental de los grandes proyectos de construcción antes de financiarlos (Arach, en este volumen; Khagram, 2002). La existencia de normas internacionales en conjunción con la acción colectiva transnacional es más susceptible de producir efectos que la acción colectiva sin las normas internacionales, y estas sin la acción colectiva transnacional. La ausencia de ambos probablemente no producirá cambios.

Además de la existencia de normas y de la acción colectiva transnacional, otros factores pueden también contribuir al impacto y a la efectividad de la acción colectiva transnacional.

Estos factores incluyen la naturaleza de la interacción entre la estructura de oportunidades políticas regionales e internacionales y la estructura de oportunidades del destinatario de la acción, sea este un Estado o una organización internacional, esto es, la permeabilidad de este actor a la influencia no estatal.

El pluralismo institucional y la apertura de las instituciones internacionales varía a lo largo del tiempo, según áreas temáticas y regiones del mundo. Así, por ejemplo, el contexto institucional internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial fue mucho más denso y pluralista que el del período transcurrido entre las dos guerras. El contexto institucional internacional posterior a la década de 1970 fue, a su vez, mucho más denso que el del decenio de 1950. Además, el pluralismo regional e internacional varía en relación con las cuestiones de las que se trate. Al igual que la Unión Europea, el campo internacional exhibe una gran heterogeneidad (Marks y McAdam, 1996), y es más abierto o receptivo a algunas cuestiones que a otras. La teoría de los regímenes internacionales y la investigación nos indican que las cuestiones internacionales varían significativamente en relación con la existencia y el grado de institucionalización de las normas, las reglas y los procedimientos. Además, las instituciones internacionales también varían en el grado de apertura y receptividad que exhiben hacia los actores no estatales. De esta forma, por ejemplo, el régimen de la deuda puede ser más fuerte que el régimen de los derechos humanos, por el hecho de que tiene más mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de sus reglas. Sin embargo, el contexto institucional internacional en materia de derechos humanos es más accesible que en materia de la deuda. La estructura de oportunidades políticas también varía por regiones debido a la densidad y apertura de las instituciones regionales. En este caso, Europa es la más densa, seguida por el sistema interamericano y luego –y a una mayor distancia– por África, Asia y Medio Oriente. El MERCOSUR está todavía en una “primera etapa”, por lo cual es

prematureo medir su grado de apertura frente a la acción colectiva. Hochstetler (en este volumen) sostiene, por ejemplo, que el espacio para la sociedad civil dentro de MERCOSUR “fue una conquista de los movimientos mismos, ya que las aperturas en las estructuras de oportunidades políticas globales del MERCOSUR eran casi irrelevantes para sus propósitos”.

Si las instituciones regionales e internacionales son las principales estructuras transnacionales de oportunidades políticas que afectan el éxito de las redes y de los movimientos transnacionales, las variaciones antes descritas en esas instituciones nos permiten formular una serie de hipótesis acerca de la acción colectiva transnacional. De esta forma, esperaríamos que las redes y los movimientos transnacionales sean más efectivos hoy que en el pasado, y que fueran más efectivos en aquellas cuestiones y regiones en las que las instituciones son más densas.

Tarrow ha sostenido que las instituciones internacionales ayudan a facilitar las acciones y conexiones de actores no estatales a través de mecanismos de intermediación, esto es, estableciendo conexiones entre actores que previamente no estaban vinculados; de certificación, es decir, reconociendo y legitimando nuevas actividades y actores. También lo hacen modelando y difundiendo normas, tácticas y patrones de organización y de apropiación institucional, es decir, utilizando recursos o reputación para apoyar a los grupos.<sup>5</sup> Estas cate-

<sup>5</sup> Es también interesante observar que, a veces, estos mecanismos han operado en forma inversa. Esto es, a veces los actores transnacionales no estatales desarrollan funciones para las instituciones internacionales. Así, por ejemplo, la cantidad de personal y el presupuesto de investigación de las grandes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como Amnesty International y Human Rights Watch, son mayores que las del centro de derechos humanos de las Naciones Unidas. De esta forma, en el ámbito de los derechos humanos, la apropiación institucional frecuentemente ocu-

gorías son útiles para ayudar a pensar los modos en que las instituciones internacionales ofrecen oportunidades para la acción colectiva internacional. Sin embargo, es importante subrayar otra vez la variación entre las instituciones internacionales en relación con estas dimensiones. ECOSOC ha sido más abierta a los grupos no estatales y más proclive a dedicarse a la mediación, certificación, modelación y apropiación institucional que el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Seguridad o la OTAN.

En general, las instituciones internacionales en el ámbito de la seguridad, las finanzas y el comercio han sido menos abiertas a los actores no estatales que las instituciones que operan en otras áreas de actividad. ¿Por qué esto es así? El poder formal de veto del Consejo de Seguridad crea una estructura de oportunidades diferente de la lógica mayoritaria de un Estado/un voto que reina en la Asamblea General o en ECOSOC. Esto se suma a la ausencia de “estatus consultivo” formal de los grupos *vis-à-vis* el Consejo de Seguridad. En relación con el tema de la deuda, el Fondo Monetario Internacional, con su personal tecnocrático y su sistema de votación en el cual los países más ricos tienen mayor peso, y con su sistema bancario privado, exhibe una estructura de oportunidades extremadamente cerrada a la influencia externa. La mayor incógnita entre las instituciones internacionales consideradas en este trabajo es el Banco Mundial: aunque también cuenta con una estructura de votación con peso diferencial de los diversos miembros y cuenta con funcionarios tecnocráticos, se ha mostrado mucho más abierto a las influencias en materia de medio ambiente y de pobreza. Es posible que las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la reconstrucción ten-

re de forma inversa, al usar las instituciones internacionales los recursos y las capacidades de investigación de las organizaciones no gubernamentales para poder realizar sus actividades con mayor eficiencia.

gan una base de apoyo menor que las cuestiones vinculadas al comercio y a las finanzas. De esta forma, el Banco Mundial necesita construir bases de apoyo para asegurar el financiamiento continuo de los Estados miembro.

Los acuerdos comerciales y las organizaciones como el MERCOSUR, OMC y NAFTA, son también estructuras relativamente cerradas. Los activistas logran mayor incidencia en estas organizaciones cuando hacen lobby sobre sus instituciones nacionales en materia de ratificación de tratados y renovación de fondos para las instituciones financieras internacionales. Una vez que las cuestiones se retiran del ámbito nacional, la influencia se torna más dificultosa. Finalmente, a pesar de que los movimientos son limitados por la estructura de oportunidades establecida por las instituciones internacionales en su área temática, pueden buscar otras instituciones más favorables a sus temáticas y así expandirse o mejorar las estructuras de oportunidades en las que operan (Keck y Sikkink, 1998). Esto es en esencia lo que las redes de mujeres hicieron cuando, a través de la campaña de derechos de mujeres y de derechos humanos, expandieron su estructura internacional de oportunidades políticas para incluir a los órganos de derechos humanos o a las Naciones Unidas.

### **Problemas y asimetrías en las redes y movimientos transnacionales**

Si, como sostenemos en este trabajo, las redes y los movimientos sociales transnacionales se han tornado rasgos permanentes de la vida internacional, los académicos y activistas necesitan comprender en forma más acabada los dilemas que plantean la presencia y el poder de esos actores no tradicionales. Creemos que las organizaciones no gubernamentales internacionales y las redes transnacionales pueden aumentar la transparencia, la representación y la responsabilidad de las instituciones internacionales al llevarles voces e ideas que no

habían estado presentes previamente. Al mismo tiempo, las organizaciones no gubernamentales y las redes necesitan enfrentar sus propias asimetrías y problemas de *accountability* para poder afianzar su propia democracia interna, al tiempo que ayudan a democratizar las instituciones internacionales. Los trabajos futuros acerca de las organizaciones no gubernamentales internacionales y los movimientos transnacionales deberán prestar mayor atención a las asimetrías y a los conflictos en el seno de los movimientos transnacionales. Esta es también una preocupación creciente de sus miembros, quienes sostienen que deben encontrarse los medios más adecuados para coordinar los movimientos sociales, fijar prioridades, controlar los “productos” y evitar la competencia.

### **Asimetrías y poderes escondidos en la trama de las redes**

Además del poder informal que ejercen en las instituciones internacionales, las propias redes transnacionales están permeadas de poder informal u oculto. A pesar de que las redes son horizontales y recíprocas, también exhiben asimetrías en su seno, que plantean serios problemas de representatividad (véase, por ejemplo, Arach, en este volumen).

En primer lugar, si bien la mayoría de las organizaciones no gubernamentales internacionales enfatizan la democracia y la democratización, muchas de ellas no son democráticas. Las ONGs y los movimientos sociales transnacionales pueden ser mecanismos para aumentar el *accountability* y la democracia a nivel internacional (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), pero esto no garantiza la democracia interna. Un dilema que presenta la democratización y el control de la gestión de las organizaciones no gubernamentales es que no siempre queda claro quién debe participar en la toma de decisiones acerca del liderazgo y de las políticas. Las organizaciones no gubernamentales ¿deben ser conducidas por sus funcionarios, sus

directorios, sus voluntarios, sus miembros, por quienes las financian o por aquellos en cuyo nombre se organizan? ¿Cómo deben organizarse los sistemas de rendición de cuentas y control de la gestión?

La mayor parte de las organizaciones no gubernamentales se originan y operan en el mundo desarrollado. En los últimos cuarenta años se ha registrado una tendencia hacia la dispersión geográfica de las organizaciones no gubernamentales internacionales, tanto en términos de la composición de su membresía como de la localización de sus secretarías internacionales. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales internacionales establecidas en Europa y en los Estados Unidos son aún mayoritarias (Sikkink y Smith, 2002). La asimetría entre las organizaciones en los países desarrollados y las de los países en desarrollo son evidentes, y sería importante encontrar mejores formas de cooperación y consulta entre estos dos tipos de organizaciones.

Las asimetrías en el seno de las redes están también ligadas a los tipos de influencia que las redes ejercen en las instituciones internacionales. Las organizaciones no gubernamentales más poderosas, que cuentan con mayor cantidad de recursos y que están vinculadas a los Estados del Primer Mundo son las que frecuentemente cuentan con una mayor capacidad de presión sobre las organizaciones internacionales. Este grupo de organizaciones no gubernamentales ejerce su influencia en forma directa sobre las organizaciones internacionales y en forma indirecta sobre los Estados más poderosos. Sin embargo, un estudio de 150 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos reveló que las organizaciones del Sur pueden vincularse con entidades internacionales del mismo modo que los grupos establecidos en el Norte, aunque suelen establecer contactos con diferentes organizaciones internacionales. Asimismo, no se registraron diferencias entre las organizaciones no gubernamentales del Norte y las del Sur en materia de participación en las conferencias mundiales (Smith, Pagnucco y López, 1998; también

Clark, Friedman y Hochstetler, 1998). Si bien el contacto por sí mismo no dice mucho acerca de los niveles de incidencia efectivos de las organizaciones, sugiere que las organizaciones no gubernamentales del Sur tienen una presencia internacional mayor que la que podría esperarse si sólo se consideran los recursos con los que cuentan.

Las organizaciones internacionales que operan en los países en desarrollo frecuentemente dependen de la financiación de las organizaciones localizadas en los países desarrollados. Muchas de ellas son grupos de activistas relativamente pequeños, y no organizaciones con muchos miembros, que financian su actividad mediante donaciones. Estos grupos generalmente dependen del financiamiento que reciben de fundaciones de países del Norte.<sup>6</sup> Hochstetler (en este volumen) considera este tema tan importante que sostiene que “el apoyo financiero de los aliados potenciales” debe ser considerado como “una parte importante de la estructura de oportunidades” políticas. De esta forma, una de las principales fuentes de poder informal en el seno de las redes reside en la influencia que en ellas ejercen las fundaciones de países desarrollados.

Debido a la influencia de las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones del Norte, las asimetrías en el seno de las redes transnacionales han sido tradicionalmente enmarcadas en términos Norte-Sur. Esto puede ser un punto de partida útil para analizar algunas de las divisiones internas en las redes transnacionales, pero esta explicación no logra

<sup>6</sup> En su estudio de las organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos Smith, Pagnucco y López descubrieron que el 60% de ellas recibían contribuciones de fundaciones para sostener sus actividades y que el 52% recibía aportes del gobierno o de agencias gubernamentales. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales identificó las dificultades financieras como el obstáculo institucional más importante que enfrentan (Smith, Pagnucco y López, 1998).

captar cabalmente la complejidad de las asimetrías y divisiones. En su estudio de las redes de protesta contra la represa Yacyretá, Arach señala las tensiones y oposiciones entre los grupos dentro de Paraguay, alrededor de clivajes entre “afectados” y ambientalistas, ricos y pobres, letrados e iletrados. A su vez, Bidaseca sostiene que las diferencias entre los pequeños propietarios en el movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha en Argentina y los Sin Tierra en el movimiento en Brasil limitó las posibilidades para establecer alianzas.

Las asimetrías dentro de las redes transnacionales no se deben solamente a la lógica político-estructural de las diferencias Norte-Sur, sino también a una lógica organizacional inherente a la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales, las redes informales, y las fundaciones que las financian. Uno de los problemas recurrentes en las redes es que muchas organizaciones no gubernamentales compiten por recursos limitados provistos por un puñado de fundaciones. Así, las prioridades de unos pocos individuos clave dentro de las grandes fundaciones pueden modelar las prioridades programáticas de muchas organizaciones no gubernamentales. En segundo lugar, esta competencia por el financiamiento puede bloquear posibilidades de colaboración entre organizaciones no gubernamentales, debido a que cada institución debe perfilarse en una posición de liderazgo capaz de producir programas nuevos e innovadores y resultados sólidos con el fin de asegurarse financiamientos futuros. Finalmente, en el área del desarrollo, las organizaciones no gubernamentales a veces dependen del financiamiento otorgado por los mismos gobiernos y organizaciones internacionales que ellas deben monitorear, lo cual afecta su independencia.

Las fundaciones prefieren trabajar con organizaciones no gubernamentales más grandes y burocratizadas. Es probable que una organización no gubernamental pequeña que lucha por subsistir no cuente con los conocimientos necesarios para elaborar una propuesta de financiamiento y de esa forma obtener fondos de una fundación importante. Si llega a reci-

bir financiamientos grandes, es probable que no tenga la capacidad de usar esos fondos en forma productiva sin al mismo tiempo crear distorsiones en el patrón de crecimiento y desarrollo de la organización. Además, es probable que no cuente con los procedimientos burocráticos para preparar las rendiciones financieras en los informes entregados a las fundaciones. Esto lleva a que se establezca una jerarquía entre las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo, con un puñado de ellas con buenos contactos iniciales con el mundo de las fundaciones, lo que les permiten recibir subsidios que, a su vez, les permiten desarrollar la infraestructura que necesitan para atraer nuevos fondos. Otras organizaciones no gubernamentales resultan marginadas, no tanto por la calidad de su propuesta programática sino sobre todo por su falta de capacidades burocráticas.

En parte, las fundaciones han enfrentado este desafío a través de la especialización. Así, existen fundaciones más chicas y grupos religiosos que se dedican a canalizar subsidios para grupos más pequeños, o entidades que actúan como intermediarias, como el Global Fund for Women, que busca fondos de fundaciones más grandes y después los distribuye en forma de becas pequeñas entre diversas organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo.

Pero puede haber problemas más serios que las cuestiones relativas a las capacidades burocráticas. En el mundo de las fundaciones y de las organizaciones no gubernamentales, hay una valoración muy positiva de la innovación o, para decirlo en términos más críticos, hay “modas”. Algunos temas se ponen de moda, y toda fundación que se precie tiene que tener “su propio” proyecto que, sin duda, recibirá financiamiento. El área de los derechos humanos enfrentó este problema, cuando ciertos tipos de derechos o ciertas regiones del mundo recibieron especial atención. Por ejemplo, los derechos de los aborígenes o los de las mujeres fueron ignorados por el mundo de las fundaciones durante mucho tiempo, y sólo recientemente se han vuelto más visibles y han conseguido ob-

tener mayor financiamiento. En los años previos a la celebración de la conferencia de Beijing, concretamente en 1995, las fundaciones incrementaron en forma sustancial el financiamiento de proyectos vinculados a los derechos de las mujeres. Durante varios años la mayor parte del financiamiento de las fundaciones se dirigió a América Latina y Sudáfrica. A fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, cuando América Latina y Sudáfrica experimentaron la apertura democrática, el financiamiento proveniente de las fundaciones comenzó a agotarse y los nuevos recursos se orientaron hacia nuevos temas y regiones.

Mientras que la pérdida de interés por algunos temas o regiones tiene un lado positivo –es una fuente de innovación y de renovación en el mundo de las organizaciones no gubernamentales y de las fundaciones–, también tiene un costado negativo, dado que algunos proyectos prometedores son descartados. Además, las fundaciones sostienen que después de un determinado número de años de recibir financiamiento, las organizaciones no gubernamentales deben ser capaces de autofinanciarse. Sin embargo, en varios países en desarrollo marcados por la ausencia de una tradición filantrópica, esas expectativas resultan poco realistas.

Según las leyes de los Estados Unidos y de otros países, para poder deducirlas de los impuestos, las donaciones deben ser realizadas a organizaciones sin fines de lucro acreditadas y reconocidas. Sin embargo, muchos países no cuentan con procedimientos similares de otorgamiento del estatus de persona jurídica a una entidad, y así los donantes corren el riesgo de hacer contribuciones que finalmente no resulten deducibles. Esos obstáculos han llevado a varias organizaciones de los Estados Unidos a canalizar sus contribuciones a instituciones de su propio país orientadas al ámbito internacional, en lugar de financiar organizaciones no gubernamentales pequeñas en los países en desarrollo.

Como consecuencia de la competencia por el financiamiento, así como de las diferencias ideológicas y personales,

las divisiones internas y los conflictos son frecuentes en las redes, en las coaliciones y en los movimientos transnacionales. Aunque muchas veces presentan un aspecto de armonía exterior, a menudo están cruzadas por profundas divisiones internas. Es interesante observar, sin embargo, que las divisiones internas en las redes o en los movimientos transnacionales no socavan necesariamente su efectividad. A pesar de que no queda claro por qué motivo las divisiones internas no afectan en todos los casos la efectividad del movimiento o de la red, es posible que las divisiones aumenten la visibilidad, y esta última es crucial para alcanzar la efectividad. Otra explicación puede ser que los conflictos suelen llevar a los actores transnacionales a modificar sus estrategias con el fin de limitar el conflicto. Es posible que, además de generar efectos negativos, la competencia en el sector de las organizaciones no gubernamentales promueva una mayor vitalidad en las organizaciones, que luchan por captar fondos y la atención de los medios de comunicación. El crecimiento espectacular de organizaciones no gubernamentales ha generado una pluralidad de estrategias que pueden producir efectos positivos.

Las divisiones internas de las redes también pueden provenir de las mismas normas por las cuales abogan las redes. Por ejemplo, el movimiento por los derechos humanos de las mujeres provocó una mayor conciencia y atención a la violencia contra las mujeres, al tiempo que legitimó la creciente intervención del Estado en la vida de las familias con el fin de prevenir y castigar esa violencia. En el caso de los grupos de mujeres, la adopción del discurso y las normas de los derechos humanos tuvo el efecto de privilegiar a los grupos con un enfoque de corte más legal, y a lo/as abogado/as dentro del movimiento, dado que el ámbito internacional de los derechos humanos es un terreno fuertemente encuadrado en términos legales. Otros grupos de mujeres han sostenido que circunscribir la violencia contra las mujeres al daño físico deja de lado cuestiones vinculadas a la desigualdad económica entre

hombres y mujeres, que probablemente sean el origen de gran parte de la violencia física.

Otro efecto paradójico del activismo (*advocacy*) transnacional es su énfasis en el rol prominente que tienen que jugar las instituciones y organizaciones internacionales. Como han reconocido los estudiosos de la Unión Europea, la transferencia de actividades a niveles supranacionales puede generar un “déficit” democrático, por el cual las decisiones escapan a los grupos más representativos y quedan en manos de burócratas internacionales, no necesariamente representativos. Resulta irónico que el activismo transnacional, al promover la democracia, pueda llevar a un nivel menor de democracia.

## Conclusiones

Medidas con los parámetros ideales de representación, democracia, transparencia y autonomía, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales transnacionales no pasan la prueba. Pero el patrón para medir la representatividad de las organizaciones no gubernamentales debe ser otro: el grado de democracia existente en las instituciones regionales e internacionales. En ellas, la representatividad es extremadamente imperfecta. La doctrina de la soberanía de los Estados ha llevado a la regla de “un Estado, un voto”, que crea la igualdad política formal de países muy pequeños con poca población y de enormes países como China. El sistema de veto en el Consejo de Seguridad y el voto de mayor peso de los países ricos en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no pueden ser justificados por ninguna teoría de la representación. En las Naciones Unidas no se hace ningún tipo de distinción entre gobiernos democráticos y no democráticos. Si bien algunas delegaciones pueden ser consideradas representativas de las opiniones de los ciudadanos de sus países y sujetas a críticas y reemplazos eventuales, otras están bastante lejos de cualquier tipo de representación o de control

ciudadano. Este no es el caso, sin embargo, de la Unión Europea, la OEA o el MERCOSUR, donde hay un compromiso explícito con la democracia.

En esa situación de representación imperfecta, los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y de las redes inyectan una mayor diversidad de criterios y de información en las organizaciones regionales e internacionales. Del mismo modo que las empresas se adaptan a las “imperfecciones del mercado”, las organizaciones no gubernamentales han desarrollado respuestas a las imperfecciones políticas de la representación en las instituciones regionales e internacionales. Las voces de las organizaciones no gubernamentales de países con regímenes autoritarios abren la representación de aquellos cuya participación política está restringida por el autoritarismo. En la medida en que las organizaciones no gubernamentales puedan controlar y monitorear a las burocracias de las instituciones regionales e internacionales, promueven la democratización y el *accountability* internacional, ya que existen muy pocos mecanismos para hacer rendir cuentas a los burócratas regionales e internacionales en los países en los cuales operan.

Sin embargo, la representación a través de las redes transnacionales es insuficiente para compensar el déficit de *accountability* democrático generado por la toma de decisiones en los niveles más altos. Las organizaciones no gubernamentales y las redes son antidotos ad hoc, informales y asimétricos, para las imperfecciones en la representatividad nacional e internacional. El dilema que enfrentan las organizaciones no gubernamentales, las redes y los movimientos transnacionales es cómo avanzar concreta y pragmáticamente en los temas sustantivos de sus agendas de políticas y al mismo tiempo intentar avanzar en la democratización de sus propias prácticas y en la representatividad y *accountability* del sector de las redes transnacionales.

## Referencias bibliográficas

- Ayres, Jeffrey (1997), "From National to Popular Sovereignty? The Evolving Globalization of Protest Activity in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, n° 16, otoño, págs. 109-119.
- Brysk, Alison (2000), "From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America", Stanford: Stanford University Press.
- Clark, Ann Marie; Friedman, Elisabeth J. y Hochstetler, Kathryn (1998), "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women", *World Politics*, n° 51, octubre.
- Evans, Peter B.; Jacobson, Harold K. y Putnam, Robert D. (comps.) (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Gamson, William y Meyer, David S. (1996), "Framing Political Opportunity", en *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Hipsher, Patricia L. (1998), "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America", en Meyer, D. y Tarrow, S. (comps.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Rowman y Littlefield, Maryland: Lanham.
- Imig, Doug y Tarrow, Sidney (1999), "The Europeanization of Movements? A New Approach to Transnational Contention", en della Porta, Donatella; Kriesi, Hanspeter y Rucht, Dieter (comps.), *Social Movements in a Globalizing World*, Londres: MacMillan, págs. 112-133.
- Jelin, Elizabeth (1999), "Dialogues, Understandings and Misunderstandings: Social Movements in Mercosur", *International Social Science Journal*, n° 159, marzo.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev; Riker, James V. y Sikkink, Kathryn (2002), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Khagram, Sanjeev (2002), "Restructuring the Global Politics of Development: The Case of India's Narmada Valley Dams", en Khagram, S.; Riker, J. y Sikkink, K., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kitschelt, Herbert (1986), "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", en *British Journal of Political Science*, n° 16, págs. 57-85.
- Klandermans, Bert (1997), *The Social Psychology of Protest*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Kriesi, Hanspeter (1996), "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context", en McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (comps.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Marks, Gary y McAdam, Doug (1996), "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", en *West European Politics*, n° 19 (2), págs. 249-278.
- McAdam, Doug (1996), "Conceptual Origins, Current Problems, Future Direction", en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (comps.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York: Cambridge University Press, págs. 23-40.
- (1998), *Freedom*, Nueva York: Oxford University Press.
- (1983), "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency", en *American Sociological Review*, n° 48, págs. 735-754.
- (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Nueva York: Cambridge University Press.
- McCarthy, John (1996), "Constraints and Opportunities in Adoption, Adaptation and Inventing", en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (comps.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York: Cambridge University Press.

- Meyer, David S. y Tarrow, Sidney (1998), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham: Rowman y Littlefield Publishers.
- Oberschall, Anthony (1996), The Great Transition: China, Hungary, and Sociology Exit Socialism into the Market, *American Journal of Sociology*, 101 (4).
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, verano, págs. 427-460.
- Risse, Thomas y Sikkink, Kathryn (1999), "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en Risse, T.; Ropp, S. y Sikkink, K. (comps.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas; Ropp, Stephen C. y Sikkink, Kathryn (comps.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rochon, Thomas R. (1998), *Culture Moves: Ideas, Activism, and Changing Values*, Princeton: Princeton University Press.
- Rucht, Dieter (1996), "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison", en *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Sikkink, Kathryn y Smith, Jackie (2002), "Infrastructures for Change: Transnational Organizations, 1953-1993", en Kham, S., Riker, J. y Sikkink, K. (comps.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Smith, Jackie; Pagnucco, Ron y López, George A. (1998), "Globalizing Human Rights: The Work of Human Rights NGOs in the 1990s", *Human Rights Quarterly*, n° 20, págs. 379-412.
- Smith, Jackie; Chatfield, Charles y Pagnucco, Ron (comps.) (1997), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse: Syracuse University Press.

- Tarrow, Sidney (1999), "International Institutions and Contentious Politics: Does Internationalization Make Agents Freer – or Weaker?", documento de trabajo preparado para el Conventor Group on "Beyond Center-Periphery of the Unbundling of Territoriality", University of California at Berkeley, abril 16-17.
- (1998), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1995), "The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement. Perspective", *West European Politics*, n° 18, vol. 2, págs. 223-251.
- (1994), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1989), *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford: Oxford University Press.
- Wapner, Paul (1995), "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", en *World Politics*, n° 47, vol. 3, págs. 311-340.