NOVAPOLIS
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos
Edición No.6 Febrero de 2004

Reflexiones sobre el ALCA desde una perspectiva paraguaya

NovaPolis
Edición No. 6 de Febrero de 2004
Realizada en colaboración con CIOSL-ORIT

Revista editada por
ParaguayGlobal.com
Gabinete de Estudios de Opinión - GEO

Director: José Nicolás Morinigo

Consejo Editorial:
Carlos Martini
Luis Galeano
Myriam Yore
Edwin Brítez
Camilo Soares
Marcello Lachi
Thomas Otter

ISSN 2307-8693

Sumario

Tema:

Reflexiones sobre el ALCA desde una perspectiva paraguaya

Víctor Báez Mosqueira
ALCA, rol del Estado y derechos laborales..... pág. 4

Tomás Palau
Previsibles impactos sociales del ALCA .....pág. 13

Hilda Sánchez
Paraguay en el ALCA y el Mercosur: Asimetrías y fondos sociales .....pág. 24

Marcello Lachi
El ALCA ¿afectará la soberanía de Paraguay? .....pág. 47

Actualidad:

Pablo Brugnoni
Interpelando al líder: El desafío de construir gobernabilidad democrática en Paraguay.....pág. 59

Clyde Soto
Juventudes y ciudadanías en movimiento .....pág. 66

Camilo Soares
"De prevención de la Violencia y la Convivencia Ciudadana" o las pretensiones de domesticación pecuaria del Señor Intendente de Asunción .....pág. 74

ALCA, ROL DEL ESTADO Y DERECHOS LABORALES

Víctor Báez Mosqueira

Víctor Báez Mosqueira, Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Real del Paraguay desde 1977 hasta 1986.
Secretario General de la Federación de Trabajadores Bancarios del Paraguay desde 1982 hasta 1988.Secretario General del Movimiento Intersindical de Trabajadores desde 1985 hasta 1989
Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores del Paraguay desde 1989 hasta 1993.
Convencional Constituyente electo por el movimiento ciudadano "Constitución para Todos" en 1991.
Representante de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) para el Cono Sur desde 1995 hasta 1997.
Secretario de Política Económica y Social de la ORIT desde 1997 hasta 2003.
Fue electo Secretario General de la ORIT, que representa a centrales sindicales de los paìses de América, con un total de 45 millones de afiliados, en noviembre de 2003. Actualmente radica en Venezuela.

ALCA, rol del Estado y derechos laborales

Víctor Báez Mosqueira

Será difícil, en un documento de pocas páginas, hacer referencia completa a los derechos de los/as trabajadores/as del Paraguay que serán afectados por el ALCA, ya que debemos concebir a estos derechos no sólo dentro de los límites de su relación laboral dentro de la empresa, sino como el ejercicio completo de la ciudadanía de quienes viven de su trabajo.

La primera reflexión es que el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no es el único proceso en curso. Existen otros que afectarán igualmente a los trabajadores y trabajadoras, como la OMC y los acuerdos bilaterales de inversión y el recientemente firmado entre Chile y Estados Unidos, siendo éste último el modelo en el cual se basarían los próximos tratados bilaterales y el mismo ALCA. Todos estos procesos tienen contenidos similares y formarian parte de una estrategia general de los paises centrales, cuyos Estados, a su vez, son rehenes de los fuertes lobbys de las grandes empresas.

Debemos partir de la base de que, a pesar de su denominación, los procesos como el ALCA no tratan solamente del libre comercio sino, sobre todo, versan sobre la libre inversión. Esto permitirá que las grandes empresas norteamericanas y canadienses entren a nuestros países a hacer lo que se les venga en gana. Como decía Dorval Brunelle, catedrático de la Universidad de Québec y miembro de la Alianza Social Continental, al referirse al acuerdo bilateral entre Chile y Canadá, firmado hace algunos años: "Aquí no se trata de que Chile venda unas cuantas botellas más de vino a los canadienses. De lo que realmente se trata es de que los inversionistas canadienses entren a hacer lo que quieran con los bosques chilenos".

Esto condiciona, por supuesto, los roles que los Estados deben ejercer para la defensa de los intereses de sus ciudadanos y ciudadanas, sea en el campo del empleo, de la suficiencia alimentaria, del medioambiente, de las políticas de género, de la seguridad social, etc.

Un keynesiano como Joseph Stiglitz, premio Nóbel de economía, aseguraba en un discurso en la OIT, en noviembre de 2001, que la liberalización económica (materializada en procesos como el ALCA, OMC, etc) y la flexibilización laboral, juntas, aunque sean medidas diferentes, aumentan las ventajas del capital por sobre el trabajo. Tanto la flexibilización laboral como la liberalización económica responden a una época en que las críticas al viejo Estado redundaron prácticamente en la destrucción de los Estados y en el reinado absoluto del mercado.

Pero el fracaso ostensible del neoliberalismo en países como la Argentina, buque insignia del modelo hasta el hundimiento de su economía hace menos de dos años, hoy trae nuevamente al tapete un viejo debate: el rol de los Estados. En su libro "Los felices 90", Stiglitz apunta que *"la batalla ideológica entre quienes abogan por una reducción al mínimo de la intervención del Estado en la economía y los que creen en la necesidad de que aquél desempeñe un papel relevante... se está librando en un país tras otro, no menos en el mundo en desarrollo que en el desarrollado, y a ambas riberas del Atlántico o del Pacífico".*

¿Qué tiene que ver el rol del Estado, en este caso el paraguayo, con los derechos de los trabajadores trabajadoras y con el empleo, que son dos temas que interesan a quienes viven de su esfuerzo diario?

Tiene mucho que ver, porque está probado que el empleo y, sobre todo, la calidad del empleo, no son temas que el mercado, solo, puede abordar. Deben haber políticas públicas tendientes a promover más y mejores empleos. Por otro lado, serán los Estados y no los mercados los encargados de velar por el respeto a los derechos laborales, que son parte integral del conjunto de Derechos Humanos.

Por tanto, el NO AL ALCA que retumba en todo el continente, de parte de sectores políticos y sociales progresistas, de pequeños y medianos empresarios, de sindicalistas y de campesinos, ha probado ser efectivo a corto plazo, pero insuficiente a mediano y largo términos, pues no solamente el ALCA tiene un contenido que anula el rol regulador y organizador de los Estados, sino que lo que se viene negociando en la OMC y en los convenios bilaterales tendrá exactamente el mismo efecto.

La reflexión consecuente es, entonces, que, si queremos confrontar las partes de una estrategia única global que pone a los mercados como centro (ALCA, OMC, ABIs) debemos empezar por debatir qué tipo de sociedad queremos y qué tipo de Estado es el que tenderá a combatir la creciente desigualdad que impide la profundización de la democracia en nuestros países.

Hasta hace más o menos dos años, el concepto de que la economía estaba por encima de la política , había producido un fenómeno de centripetación política, en la cual los partidos de derecha, izquierda o centro fijaban sus debates en lo económico y financiero. Felizmente, esta concpción está siendo paulatinamente superada. La misma Internacional Socialista ha titulado su último Congreso, realizado en Brasil, el año pasado, como “la vuelta de la política”, entiendiendo a ésta como el marco establecido para el desenvolvimiento de las relaciones y transacciones económicas.

Cómo el ALCA anula el rol regulador y organizador de los Estados

En realidad, en el modelo del libre comercio y la libre inversión, representado por el ALCA, la OMC, los ABIs, lo que menos importa es la eliminación de la competencia desleal y la instalación de una libre competencia. La verdad es que lo que pretenden las grandes empresas es ***luchar por los mercados*** antes que ***luchar en los mercados*** (Stiglitz, op.cit.) . Dicho de otro modo, lo que quieren es apoderarse de los mercados y no dudan en abatir todo aquello que se oponga a la consecución de ese fin. Algunos ejemplos son:

Compras gubernamentales: Los gobiernos locales, departamentales, provinciales o nacionales son grandes clientes potenciales. Normalmente utilizan reglas sobre el proceso de compras gubernamentales para alcanzar metas de políticas públicas, como creación de empleo en determinados sectores, protección al consumidor, desarrollo económico, igualdad y equidad de género, respeto a los derechos humanos y laborales, etc. Con la OMC o el ALCA no se podrán tomar en cuenta estas importantes metas públicas sino que serán considerados

solamente los factores de precio y calidad. De hecho, las empresas nacionales de la mayoría de los países latinoamericanos no estarán en condiciones de competir con las grandes transnacionales en estos aspectos, lo cual redundará en la escasa creación den nuevos empleos o en la pérdida de antiguos trabajos, entre otras causas.

Trato nacional: Aun cuando la empresa esté localizada en el exterior (y con más razón si está ubicada en el país), los gobiernos están obligados a darle a ésta un trato no menos favorable que el aplicado a las empresas nacionales. Con esto se echa por tierra cualquier intención política de cualquier gobierno de dar incentivos especiales a sectores productivos o de servicios que el país necesite desarrollar.

Amplia definición de la inversión: La definición de "inversionista" es muy amplia, incluyendo a quienes ya han realizado una inversión en el país, a quienes la están realizando o a ***quienes tienen la intención de realizarla***. Esto último es muy interesante, porque permitirá a aquellas personas o empresas que pretenden realizar una inversión en un país y que, por algún motivo, desisten a último momento, a reclamar indemnizaciones a los Estados en los que su proyecto o intención ha fracasado

Por supuesto, las inversiones están liberadas de casi cualquier regulación, tienen libre circulación (incluida la de los capitales golondrina) se prohíbe a los Estados ponerles cualquier requisito de desempeño y están contemplados mecanismos que permiten a las corporaciones demandar a los Estados Nacionales por cualquier medida que moleste sus operaciones o que disminuya sus ganancias.

Veamos algunos casos de disputas inversionista-Estado registrados dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ya que el ALCA pretende ser la extensión del mismo a todo el continente:

1-Ethyl Corporation: Empresa química de Estados Unidos que impugnó una regulación ambiental del gobierno canadiense, que prohíbe el uso del aditivo de gasolinas MMT, utilizado por la empresa. Ethyl fue indemnizado con 13 millones de dólares. (1997)

2-Metalclad: Empresa de Estados Unidos que impugnó la decisión del municipio mexicano de Guadalcázar, San Luis Potosí, de negarle permiso para la construcción de un vertedero de desechos tóxicos, y de haber declarado el lugar como reserva ecológica. Metalclad fue indemnizado con 15,6 millones de dólares.(1997)

3-Karpa: Exportador estadounidense de cigarrillos, que impugnó la negativa del gobierno mexicano de rebajar impuestos de exportación. Fue indemnizado con 1,5 millones de dólares.

Estas acciones fueron llevadas a cabo contra los Estados citados, debido a la ***definición muy amplia de las expropiaciones***, situación semejante a la del ALCA y otros procesos, por la cual se considera que la expropiación directa no es la única forma, sino que existen formas de expropiación indirecta, como las acciones de un gobierno que interfieren en las expectativas de la inversión.

Los juicios, que tampoco son llevados a cabo en tribunales públicos nacionales, sino en tribunales supranacionales constituidos por árbitros privados, quienes son seleccionados por cada parte, de un listado de tecnócratas.

Divorcio de las cadenas de producción nacional

El ejemplo de lo que pasa en México, que está dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) es ilustrativo de lo que puede acontecer con nuestros países en el ALCA. Las inversiones que fabrican ciertos productos son parte de cadenas internacionales de producción. Estas empresas compran insumos, no del país donde están establecidas, sino de otras empresas del mismo grupo empresarial. Por ejemplo, una empresa internacional instalada en México, que fabrica automóviles, no compra las partes para frenos de la producción mexicana, sino que las adquiere de una empresa hermana radicada en otro países. Así, el "libre comercio" entre países se convierte en un comercio "intra-empresas" con las consecuentes quiebras de las empresas nacionales proveedoras y la lógica disminución de los puestos de trabajo.

El rol de los Ministerios de Trabajo

El papel que han cumplido los Ministerios de Trabajo ha sido diferente durante las distintas épocas. En las dictaduras han tenido un rol represor en cuanto a derechos colectivos se refiere (sindicalización, contratación colectiva, huelga) y ha pasado por alto el cumplimiento de los derechos individuales (salario mínimo, vacaciones, horas extras, etc.). Luego de la caída de las dictaduras, coincidente con el advenimiento y auge del neoliberalismo, han jugado un papel subordinado o decorativo, a tal punto que, a pesar de haber insistido los Ministros de Trabajo ante sus colegas Ministros de Comercio que estaban negociando el proceso del ALCA sobre la necesidad de la participación de sus carteras en las negociaciones, las rogativas fueron repetidamente ignoradas por los últimos.

Es más, se nota una tendencia a reducir más todavía la importancia de los Ministerios de Trabajo, convirtiéndolas en sub secretarías o en vice ministerios de Trabajo, como lo hicieron en Colombia y como existe un ante-proyecto en el parlamento paraguayo, cuando que consideramos que la tendencia debe ser exactamente contraria, debiendo realzarse la importancia política de los Ministerios de Trabajo, los cuales, además de ocuparse de las relaciones obrero-patronales, deben centrar su atención en las políticas de creacción de empleos y en la seguridad social.

El proceso del ALCA tiene tres organizaciones asesoras: la OEA, el BID y la CEPAL. Dentro de la OEA, existe una Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, que consideramos es la instancia en la cual se están debatiendo los derechos laborales en el ALCA, a pesar de nuestra insistencia, como sindicalistas, de que deben ser tomados en cuenta también otros procesos que están en curso en las Américas.

Una de las metas de esta Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo es lograr, con el apoyo de la OEA, el BID y la OIT, el "fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo". Pero

un simple ejercicio lógico nos llevará a la conclusión de que esa meta es irrealizable bajo la óptica del ALCA.

La gran pregunta es: ¿ Cómo se va a fortalecer un organismo del Estado, como un Ministerio del Trabajo, si en las negociaciones globales del ALCA, la OMC o los ABI's se da, como hemos visto, un debilitamiento o anulación de la capacidad general de los Estados de hacer políticas laborales, sociales, ambientales, económicas, fiscales, de género o culturales que puedan atentar contra las expectativas de ganancias de los inversionistas extranjeros? ¿Se puede fortalecer una parte del todo, cuando el todo está siendo debilitado en forma adrede? La respuesta lógica es no, no se puede.

Hagamos la pregunta de otra forma, buscando, esperanzados una respuesta favorable: ¿Se quiere, acaso, aunque más no fuera, mejorar la capacidad de inspección de los Ministerios de Trabajo sobre el cumplimiento de los derechos laborales establecidos?. Pero la respuesta sigue siendo la misma. Aunque se quiera, no se podrá. Los inversionistas pueden considerar los Códigos de Trabajo como molestos para sus pretensiones. Además, en el modelo del libre comercio y la libre inversión, la competencia entre países se basa en una carrera hacia el fondo del pozo, donde se sacrifican los derechos laborales para producir más barato.

A este paso, ponemos como ejemplo la producción textil asiática, basada principalmente en el trabajo de presidiarios con tecnología de punta y nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Será que, para poder competir en el mercado textil mundial, debemos obligar a los presos de Tacumbú a producir textiles, sin salarios y con tecnología de punta? Y si lo hacemos ¿qué pasaría con las miles de familias y con ciudades enteras que viven de esa industria?.

Los derechos laborales en el ALCA

En los primeros borradores del ALCA no existía referencia alguna a los derechos laborales. En el capítulo de Inversiones había solamente una invitación a los países a que no rebajaran sus legislaciones laborales con el objetivo de atraer inversiones.

La firma del tratado de libre comercio (y libre inversión) entre Chile y Estados Unidos, trae, sin embargo algo que puede ser considerado como precedente, como ya dijimos, para el ALCA y otros acuerdos bilaterales: la obligación que asumen las partes de respetar y hacer respetar su legislación laboral. Pero nada dice de los casos en que uno o más países partes de estos tratados decida, de todas formas, flexibilizar su legislación o directamente desregular en perjuicio de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Se crea así un campo propicio para disminuir los derechos laborales, por procedimientos parlamentarios, con el objetivo de "atraer inversiones" sin ninguna consecuencia ulterior para el país que lo haga.

En realidad, desde la reunión de la OMC en Singapur, en 1996, la tendencia es rechazar el nexo entre comercio y derechos laborales, dejando a éstos últimos bajo la esfera de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene muy poco campo de acción para hacer que los países hagan respetar los derechos laborales. En 1998, la OIT emitió una declaración que obliga a los países miembros a respetar, por el simple hecho de ser parte de la organización, cinco disposiciones fundamentales: a)derecho a organización sindical;

b)derecho a contratación colectiva; c) combate a la discriminación en los puestos de trabajo; d) combate al trabajo infantil y e) combate al trabajo forzoso.

Si bien estos derechos son de obligatorio cumplimiento internacional, muchos países no los cumplen y no se han establecido penas comerciales para ellos. Las oposición a las sanciones por la falta de respeto a los derechos laborales proviene especialmente de los países en desarrollo, que temen que las potencias comerciales utilicen ese argumento como medida proteccionista. Lo cierto es que estos países pobres, con su oposición a las sanciones, están en realidad protegiendo a élites explotadoras que operan dentro de sus propias sociedades nacionales, sean empresas del país o extranjeras.

Pero esto no termina ahí, pues hay otros derechos como limitación de la jornada de trabajo, descanso, vacaciones, formación profesional, salario justo o mínimo vital, protección contra el desempleo y contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, seguridad social, etc. que deben ser tomados en cuenta como parte de una política de empleo decente y de promoción de los Derechos Humanos en los puestos de trabajo. El ALCA no se refiere a ninguno de ellos ni mucho menos los promueve. Como vimos, lo que hace es elevar los privilegios de los inversionistas a niveles nunca antes vistos, en desmedro de los Estados nacionales y de sus ciudadanos y ciudadanas.

Las alternativas

Una vez descriptas las consecuencias que tendrá el ALCA para los trabajadores y trabajadoras del continente y, por ende, del Paraguay, nos apresuramos a afirmar que esto no tiene que ser así necesariamente, que hay alternativas. Algunas de ellas, esbozadas por la Alianza Social Continental, de la cual formamos parte son:

-El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable. Las metas centrales de las políticas deben ser la promoción de la soberanía económica, el bienestar social y la reducción de la inequidad en todos los niveles.

-Las políticas continentales no deberán mermar la capacidad de un Estado-nación para cubrir las necesidades sociales y económicas de sus ciudadanos y ciudadanas. Los Estados-nación tienen derecho al desarrollo nacional. La meta de las regulaciones nacionales en el sector privado deberá ser la de garantizar que las actividades económicas promuevan un desarrollo justo y sustentable.

-La inversión deberá generar empleos de calidad, producción sustentable y estabilidad económica. Los gobiernos deben tener el derecho a rechazar cualquier inversión que no haga una contribución neta al desarrollo, sobre todo en los flujos del capital especulativo. El mecanismo del TLCAN que permite a los inversionistas demandar directamente a los gobiernos debe ser abolido y prohibido en otros acuerdos.

-Los países deberán promover los intereses de desarrollo nacional y priorizar el ambiente. Los servicios básicos como educación, atención a la salud, energía, agua y otras utilidades deben

estar disponibles para todas las personas que habitan el continente. Esos servicios públicos no deben ser dejados en manos de las llamadas reglas del mercado.

-El Estado tendrá derecho a proteger o excluir los alimentos básicos de los tratados comerciales.

-Las políticas continentales habrán de garantizar los derechos básicos de hombres y mujeres que trabajan, crear fondos de compensaciones para trabajadores o comunidades que padezcan pérdidas de empleos y promover el mejoramiento de sus niveles de trabajo y de vida de los trabajadores y sus familias.

Sobre este último párrafo debe mencionarse que el gobierno de Brasil ha presentado en la última reunión de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, realizada en Salvador, Bahia, en setiembre de 2003, una propuesta de creación de un fondo de compensación para la creación de empleo decente. Esta propuesta esta siendo analizada este año en los grupos de trabajo y se debe llegar a una conclusión antes de fin de año.

Pero está visto que todos y cada uno de los puntos expuestos como alternativas exigen el desarrollo de políticas públicas, provenientes de un proyecto nacional de desarrollo que está en abierta contraposición con los planteamientos del ALCA. Por otra parte, los derechos de trabajadores/as a un empleo digno y a una ciudadanía plena están insertos en cada uno de los párrafos de las alternativas.

Afortunadamente, se registran suaves brisas de cambio, provenientes del sur del continente. Por ejemplo, la negativa del presidente Kirchner a ir más allá de los compromisos a los que llegó con el FMI en el pago de la deuda argentina reflejan que ha optado por hacer crecer la economía y tender hacia el combate a la pobreza. Un párrafo de su discurso ante el parlamento argentino, diciendo que la competencia comercial internacional argentina no va a basarse en los bajos salarios de los trabajadores de ese país es también llamativo, así como sus alusiones sobre la necesidad de una política nacional de desarrollo.

Otro ejemplo positivo es la resistencia cada vez mayor de varios países a aceptar el proyecto del ALCA tal como lo presenta el gobierno de Estados Unidos. Esto, sin embargo, debe llevarnos a centrar nuestra atención en otras formas de una misma estrategia del gobierno de ese país, como los tratados bilaterales que, en esencia, tienen igual contenido al del ALCA.

En cuanto al rol de los Ministerios de Trabajo, su importancia estará en directa relación con la existencia o no de un proyecto nacional de desarrollo del cual debe formar parte el empleo, la calidad de éste y el respeto a los derechos de los trabajadores. Ya hay suficientes ejemplos en el mundo de que la competencia comercial o de atracción de inversiones basada en el sacrificio de derechos laborales sólo produce más pobreza.

El inicio de la solución al problema que presenta el rol de los Ministerios de Trabajo es que dejen de jugar un papel subordinado y que lo cambien por un rol protagónico, junto con otras carteras sociales, en el diseño e implementación de ese proyecto nacional de desarrollo, participativo e incluyente.

Por último, ningún acuerdo comercial o de integración podrá estar completo si no existe un compromiso entre los países partes de aplicar y respetar los derechos laborales básicos, con un mecanismo apropiado y efectivo de cumplimiento que deberá formar parte integral de cualquier acuerdo como un requisito obligatorio. Sin ello, los poderes legislativos de los Estados miembros no deben ratificarlo.

Bibliografía:

Stiglitz, Joseph : Los felices 90

Beck, Ulrich: ¿Qué es la globalización?

Báez Mosqueira, Víctor: Escenarios y Alternativas

Alianza Social Continental: Alternativas para las Américas

COSATE: Hacia una ampliación de la Agenda del CIMT

ASC, ART, ASC: Por qué decimos NO al TLC

PREVISIBLES IMPACTOS SOCIALES DEL ALCA

Tomás Palau Viladesau

Tomás Palau Viladesau. Maestría en Educación por la Universidad de New York en Buffalo. Post-Grado: Department of Educational Psychology. School of Education, State University of New York (SUNY) at Buffalo. Graduado con titulo de Master en Psicología Educacional.
Maestría en Sociología por la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales en Santiago, Chile.
Fundador de varias ONGs en el país: Banco Paraguayo de Datos, Programa de Ayuda Cristiana, Programa Rural del Comité de Iglesias, BASE-ISEC.
Miembro fundador de la REDRURAL, que nuclea 22 ONGs que trabajan en el sector campesino en Paraguay.
Profesor en la Universidad de Formosa (Argentina).
Consultor de varias agencias del sistema de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.

Previsibles impactos sociales del ALCA[1]

Tomás Palau Viladesau

"Deseo, más que ninguna otra cosa, ser testigo de la creación en América de la más grande nación del mundo, no tanto por su inmenso territorio y sus riquezas, sino por su libertad y su gloria."

Simón Bolívar

Hasta hace dos años, las negociaciones y la redacción misma del acuerdo del ALCA permanecía ignorado por la gran mayoría del público no gubernamental de América Latina. Una vez conocido el documento se pudo calibrar el impacto y los efectos desastrosos que tendría –de implementarse a partir de enero de 2005- sobre el ya calamitoso escenario social latinoamericano.

En general, a las cosas de la realidad se las conoce tanto por lo que muestran como por lo que encubren u ocultan. Pocas cosas en el mundo social son diáfanas.

Las cosas que se ocultan

i. El ALCA nace siendo un "Acuerdo" sobre el que los pueblos de los países involucrados nada sabían. La reserva con que fueron seleccionados los Capítulos de que consta, la redacción misma, las negociaciones, todo esto permaneció oculto al público en general hasta hace relativamente poco tiempo. Nada bueno para los pueblos se trama a espaldas de él, y como se trata de un "acuerdo" básicamente comercial y económico-financiero puede presumirse que lo que trae aparejado es una mayor explotación del trabajo.

ii. Por otro lado, lo que hace que este Acuerdo sea particularmente lesivo a la población pobre latinoamericana es la ausencia de capítulos referidos a atender la cuestión de los derechos sociales, económicos y culturales. Derechos que han sido ya refrendados por innumerables Convenios, Convenciones, Declaraciones. Veamos algunos ejemplos:

iii. El comercio y la inversión no pueden ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable. Los ciudadanos y las ciudadanas deben tener derecho a participar en la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales y económicas continentales y nacionales. Las metas centrales de estas políticas deberán ser la promoción de la soberanía económica, el bienestar social y la reducción de la inequidad en todos los niveles. Sobre esto el actual acuerdo del ALCA no tiene una palabra. El ALCA no busca el desarrollo justo, busca el mayor lucro posible de determinadas corporaciones transnacionales.

[1] Este artículo está basado en el texto sobre las "Alternativas para las Américas", elaborado por la Alianza Social Continental.

iv. Tampoco se dice nada sobre los Derechos Humanos: Una agenda común sobre derechos humanos tiene que ser la estructura que abarque todas las políticas continentales, y deberá incluir mecanismos e instituciones que garanticen su implementación. La agenda debería promover la más amplia definición de derechos humanos, cubriendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, la equidad de género y los derechos en torno a los pueblos y las comunidades indígenas. Al parecer, los creadores del ALCA y sus negociadores consideran que se puede hacer tabla rasa sobre el lento, penoso pero importante avance de la humanidad durante las últimas décadas en lo referido al resguardo de los inalienables derechos de las personas. Uno puede imaginarse qué derivaciones sociales puede tener un "acuerdo" comercial que no tome en cuenta estos derechos.

v. Tampoco el ALCA menciona en ninguno de sus apartados la cuestión medioambiental. Se supone que los gobiernos deberían subordinar sus políticas de inversión y comercio a políticas que den prioridad a la sustentabilidad y protección ambiental. También deberían tener el derecho de dirigir inversiones hacia actividades ambientalmente sustentables, rechazar la privatización de recursos naturales, eliminar políticas que subvencionan o fomentan la energía de hidrocarburo. Creemos que si el Paraguay se va a meter en un acuerdo continental, el uso de recursos naturales debe preservarse y estar al servicio de las necesidades básicas de la gente, no exponer dichos recursos como si fuesen un mero objeto de transacciones del mercado. Ya bastante ha experimentado el país en término de devastación de sus recursos como para hipotecar, por ejemplo, sus reservas acuíferas.

vi. Uno no alcanza a entender para qué debiera firmar el Paraguay un acuerdo que no tenga como prioridad el tema social, para lo cual es fundamental la característica de sustentabilidad de su desarrollo. Ya bastante inviable es el modelo que nos toca vivir como para volver aún más vulnerable la capacidad de la gente para sobrevivir. Un modelo regional para desarrollo democrático y sustentable requiere la incorporación del principio y objetivo de sustentabilidad en todos los aspectos y componentes que sean considerados. Estos asuntos deberían ser negociados con el objetivo de resolver – con el apoyo de políticas nacionales – los problemas serios de nuestra región: desigualdad; desempleo; degradación ambiental; y muchos otros problemas. Para que sean socialmente útiles, los acuerdos deben comprometer los países miembros a que cumplan con convenios y tratados internacionales diseñados para proteger el medio ambiente, minorías, derechos de trabajadores, derechos de mujeres y otras conquistas sociales. También deberían dar medios prácticos para llevar a cabo las medidas que hicieran esos acuerdos efectivos en un nivel nacional. De no contemplarse este aspecto, las consecuencias sociales del ALCA serían previsiblemente desastrosas.

vii. Otro tanto ocurre con el tema género. Los convenios internacionales sobre derechos de la mujer deberían ser centrales para todas las políticas continentales. Las mujeres deben tener mayores oportunidades para participar en la elaboración de políticas. Los gobiernos deberán establecer leyes nacionales que garanticen un cuidado de los hijos accesible; que ataquen el hostigamiento sexual laboral; la violencia doméstica, aspectos tan urticantes de la realidad social paraguaya, y que implementen la iniciativa 20/20 de la ONU para asignar el 20 por ciento de los presupuestos a programas sociales. Las mujeres deben tener un acceso equitativo al crédito, la educación y a otros recursos. Por supuesto, el ALCA ni menciona este tema, es

más, allana el camino para que la pobreza aumente y las mujeres puedan seguir siendo mejor explotadas.

viii. Siendo el ALCA un "acuerdo" que pretende llevar a los países signatarios a los standares de vida del primer mundo por obra y gracia del "libre" mercado, extraña sobremanera que no se mencione las condiciones de trabajo de la masa de asalariados (por no hablar de los desempleados) de todo América Latina. ¿Cómo se hará ese tránsito sin garantizar las condiciones laborales?. Por esto el pueblo paraguayo debe exigir a su gobierno que las políticas continentales que vayan a firmarse garanticen los derechos básicos de hombres y mujeres trabajadores, exijan, de firmarse el ALCA, la creación de un fondo para brindar compensaciones a trabajadores y comunidades que padezcan la pérdida de empleos, y promover el mejoramiento de niveles de trabajo y de vida de los trabajadores y de sus familias.

ix. Otro tema de indudable impacto social, deliberadamente excluido de las negociaciones del ALCA es el tema migratorio. Podrán pasar las mercaderías, podrá pasar el capital, podrán pasar los ejecutivos de las empresas multinacionales, pero las fronteras no las podrán cruzar los trabajadores. Si el Paraguay aspira a ser copartícipe de un "acuerdo" como el ALCA, el gobierno deberá adherirse a convenciones internacionales sobre derechos de migrantes; garantizar derechos laborales a todos los trabajadores –sin importar su estatus migratorio—y penalizar severamente a los patrones que violen esos derechos; otorgar amnistía a todos los trabajadores indocumentados dentro de sus fronteras; desmilitarizar o impedir la militarización de zonas fronterizas como pretenden los norteamericanos en la triple frontera; y apoyar los subsidios internacionales para las áreas que sean grandes importadoras de mano de obra. De otra manera, se convertiría al país en una gran cárcel de trabajadores sin trabajo y de campesinos sin tierra.

x. El ALCA tampoco dice nada sobre la educación, ni sobre lo que puede pasar con la ya raquitizada educación pública si se abre el mercado de los Servicios. Consideramos que la educación no es una mercancía; es un derecho social universal y fundamental que se debe asegurar mediante un servicio público financiado y bajo responsabilidad del Estado. La educación debe ser excluida de los acuerdos sobre la liberalización del comercio de servicios. La educación pública debe ser gratuita y plenamente accesible en todos los ámbitos y durante toda la vida, de otro modo condenamos socialmente al analfabetismo de hecho de millones de compatriotas.

xi. Otro aspecto, que como era de esperar está excluido del "acuerdo" es el del derecho a la comunicación que tiene el pueblo. El derecho a la comunicación hace referencia tanto al derecho de producir como de recibir información. La comunicación debiera ser considerada como un bien público y debiera ser preservada y regulada para el beneficio social y cultural de la sociedad. La comunicación y los medios deben ser regidos por principios de ética inspirados en una cultura de la vida y de lo humano. Este es un principio rector inalienable, con el ALCA lo que podrá esperarse es la ya completa desaparición de la capacidad de expresión del pueblo, hoy seriamente comprometida.

xii. Por último, pero no por eso menos importante, entre las cosas contra las que atenta el ALCA está la función del Estado. Una política continental como la del "acuerdo" no debería mermar la capacidad del Estado-nación para cubrir las necesidades sociales y económicas de sus ciudadanos. Los Estados-nación deben tener el derecho a mantener corporaciones del sector público y políticas de fomento propias que apoyen las metas de desarrollo nacional. La meta de las regulaciones nacionales en el sector privado deberá ser la de garantizar que las actividades económicas promuevan un desarrollo justo y sustentable. El ALCA atenta directamente contra el Estado y con ello deja al pueblo totalmente a expensas de los intereses de las empresas multinacionales.

El problema con las cosas que se muestran

xii. En relación a las Inversiones. La inversión extranjera (uno de los componentes centrales en la actual formulación del "acuerdo") podría ser bienvenida siempre que se adhiera a las regulaciones que vigilan el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, así como la sustentabilidad ambiental. La inversión extranjera directa (IED) puede jugar un papel positivo cuando se destina a actividades productivas más que especulativas, cuando transfiere tecnología apropiada y cuando facilita el acceso a mercados y genera empleos congruentes con la sustentabilidad y los planes nacionales de desarrollo determinados democráticamente. Pero tendrá efectos negativos cuando absorba ahorros locales, destruya industrias locales, contamine el medioambiente, o bien cuando los empleos que genera están en enclaves desconectados de la economía nacional. También es altamente negativo el ingreso de grandes flujos de capitales golondrinas que a su salida desestabilizan las economías o especulan contra las monedas nacionales.

El "acuerdo" tampoco hace referencia a que las regulaciones deben ser determinadas democráticamente por los gobiernos, en consulta con sus pueblos. Sin embargo un mínimo de regulaciones básicas deben ser acordadas multilateralmente para prevenir la competencia injusta entre los países. Cualquier competencia que provoque una caída de los niveles en la carrera hacia la cima es, por definición, injusta. Por ejemplo, si un gobierno bajara sus niveles o se negara a cumplir leyes laborales y ambientales mínimas para atraer la inversión extranjera, sería culpable de competencia desleal. Asimismo, en caso de conflictos, los derechos humanos, laborales y ambientales internacionalmente reconocidos deben quedar por encima de los derechos de los inversionistas.

Para que sirvan a los intereses sociales de nuestro pueblo los acuerdos internacionales sobre regulación de inversiones deben tener en cuenta las asimetrías de poder y los distintos niveles de desarrollo que existen entre los países. Los acuerdos deben incluir concesiones no recíprocas por parte de los socios más poderosos y el reconocimiento de asimetrías y diferencias. Esto es particularmente importante para economías pequeñas y Estados aislados como el nuestro que necesitan un trato especial y diferenciado. De mismo modo, los acuerdos también deben respetar la diversidad de jurisdicciones políticas (como departamentos, municipalidades). Nada de esto está dicho en el "acuerdo", en consecuencia debe esperarse que socialmente las inversiones sólo traigan mayor pobreza y desestructuración productiva.

xii. Sobre los mecanismos de resolución de controversias. Es inadmisible que haya mecanismos de resolución de disputas entre inversionistas y Estados en el ALCA y en cualquier otro acuerdo comercial. Los mecanismos inversionista-Estado deben ser anulados. Es inaceptable
que se incorpore una definición amplia de inversión e inclusión de "medidas que equivalen a expropiación" o "equivalentes a expropiación" en las inversiones internaciones y los acuerdos comerciales. En particular, resulta intolerable la inclusión de fondos culturales en la definición de inversión.

Asimismo, se debe permitir la expropiación de activos corporativos que sirvan a necesidades vitales de la comunidad. La compensación por recursos expropiados deberá ser determinada por la ley nacional con la debida atención al valor de la inversión extranjera inicial; la valoración de propiedades con propósitos de impuestos y la cantidad de dinero que salió del país mientras duró la inversión. Los inversionistas deberán tener el derecho de apelar ante las cortes nacionales en casos en que consideren inadecuada una compensación. La apelación a tribunales internacionales podrá ocurrir sólo después de que se hayan agotado todos los procedimientos nacionales.

Las disputas deberán ser resueltas primero por las leyes nacionales y los tribunales del país anfitrión y no como actualmente pretende Estados Unidos en el ALCA, donde los ciudadanos afectados por las decisiones tengan oportunidad de participar. Los grupos ciudadanos, los pueblos indígenas, las organizaciones de desarrollo comunitario locales, y todos los niveles de gobierno deberán tener derecho a demandar a los inversionistas por violaciones a este código de inversiones. Todos los procedimientos judiciales y pseudo-judiciales, tales como el arbitraje, deberán ser totalmente transparentes y abiertos a la observación pública. Un fondo de participación deberá estar disponible para que las comunidades indígenas y los grupos ambientalistas puedan participar en los procedimientos legales.

xiii. En cuanto a las Finanzas, otro de los puntos de mayor interés para los Estados Unidos con el ALCA, lo contenido en el capitulo pertinente significaría el control total de la política monetaria, financiera y crediticia por parte de los organismos financieros multinacionales. Para que el sector financiero se adecue a las necesidades de un país como el Paraguay, debieran cumplirse al menos los siguientes criterios: a. el sistema financiero internacional deberá garantizar la estabilidad y distribuir capital con propósitos productivos, b. deben aplicarse medidas nacionales e internacionales para minimizar las consecuencias socialmente destructivas de la especulación y el flujo de capitales golondrinas, c. las instituciones financieras internacionales deben promover un desarrollo económico y social sustentable en vez de las políticas de ajuste estructural y austeridad que empobrecen a los pueblos y dañan la salud, la educación y el ambiente, d. las deudas externas contraídas por dictaduras militares represivas son ilegítimas, son "deudas odiosas" que deben ser canceladas. Los pueblos no deberán ser responsables de saldar deudas contraídas con propósitos fraudulentos ni préstamos desperdiciados en proyectos que jamás los beneficiaron, e. la deuda pendiente de muchas naciones sigue siendo tan alta que hace imposible el desarrollo sustentable. Las deudas externas insostenibles que se acumularon debido a los altos intereses deben ser renegociadas y parcialmente canceladas, en el entendido de que el resto se pagará a largo plazo y con intereses bajos.

xiv. En cuanto a los Derechos de Propiedad, las pretensiones norteamericanas de anexión para América Latina, va un poco más allá de lo que puede ir la imaginación del común de nuestra gente. Para que pueda hablarse de propiedad y patentamiento, deben respetarse al menos los siguientes criterios: a. excluir de la posibilidad de patentar la vida y los materiales biológicos y genéticos. Especialmente excluir de las patentes los procesos biológicos y genéticos relacionados con la investigación en reproducción humana así como la manipulación, la investigación y el mercado de embriones y clones humanos, b. cada país debe ser libre para establecer las reglas de protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual que reflejen sus contextos sociales, culturales, económicos y ambientales específicos. Los países en desarrollo deben tener la libertad para desarrollar sistemas de propiedad intelectual que reflejen su nivel de desarrollo, c. los gobiernos nacionales tienen derecho a invocar las licencias obligatorias, la importación paralela y las provisiones de uso público no comercial con objeto de garantizar el acceso a medicinas esenciales. También tienen derecho a proteger la biodiversidad, los saberes de los indígenas y de las comunidades tradicionales y agrícolas. Estas salvaguardas son necesarias para proteger los derechos humanos básicos como son la vida, la alimentación y la salud, garantizados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, d. no se debe permitir que ningún acuerdo comercial o de inversión pase por encima de las leyes nacionales que exigen al inversionista extranjero transferir conocimiento y tecnología apropiada hacia el país anfitrión. Dichos acuerdos deberán facilitar la transferencia de tecnología en términos justos y más favorables, con objeto de reducir la enorme brecha que hay en conocimientos tecnológicos y científicos entre los países desarrollados y subdesarrollados y en los beneficios derivados de ellos. Este es un principio explícitamente establecido (aunque ignorado) en el Acuerdo sobre patentes de la OMC, e. los pactos internacionales que afirmen estos principios y que establezcan mecanismos de aplicación apropiados deberán ser negociados por medio de comités como la Conferencia de Partidos de la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (WIPO, p.s.s.i), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, p.s.s.i.), y no por medio de acuerdos comerciales, f. en ningún caso, las sanciones comerciales podrán obligar a los países a adoptar medidas que subordinen los intereses de la población nacional a aquellos de las corporaciones trasnacionales o de sus subsidiarias nacionales. La Corte Internacional de Justicia habrá de revisar los posibles conflictos que haya entre acuerdos comerciales internacionales en materia de propiedad intelectual y leyes y políticas sobre derechos
humanos internacionales, salud y ambiente, esto con objeto de garantizar que se logre, a nivel global, un balance apropiado entre intereses privados y públicos, g. cualquier regla que se proponga en torno a la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual habrá de estar sujeta a una evaluación detallada de sus posibles.

xv. Con respecto a la Agricultura el “acuerdo” del ALCA de ser aplicado tendría repercusiones sociales negativas de la mayor importancia. La liberalización del comercio y de la inversión que persigue la forma dominante de globalización y el proceso del ALCA provocará severos problemas sociales y económicos a las comunidades rurales que se dedican a la agricultura; el abandono de tierras, la intensificación de las migraciones del campo a la ciudad (con la consiguiente presión sobre los gobiernos locales para proporcionar servicios

básicos) y al exterior. Todo ello supone el crecimiento de la pobreza y el aumento de la marginación rural y urbana. Las compañías internacionales de granos y otros alimentos que están impulsando el ALCA se encuentran ansiosas por aumentar su propio acceso a grandes cantidades de materias primas a precios bajos, que luego utilizan para deprimir los precios en el mercado internacional a través del "dumping" estratégico de alimentos a precios muy por debajo los costos de producción. Esta manipulación de mercados socava la capacidad de los productores pequeños en todo el mundo de competir contra importaciones en sus propios mercados nacionales. En muchos países, las grandes compañías transnacionales integradas de manera vertical están construyendo mega-instalaciones para la producción masiva al estilo industrial de cerdos y otros animales de cría. Esta producción, concebida para exportar, está desplazando a los granjeros locales y amenaza a ecosistemas y comunidades rurales. Además, hay varios países donde las compañías gigantes están presionando para que les vendan o renten la tierra con miras a convertirla en plantaciones forestales o de soja, lo que resultaría en el desplazamiento de los productores de alimento de sus tierras y en la pérdida permanente de los medios para alimentar a sus familias.

Sobre este importante capítulo debe subrayarse que el Paraguay debe asumir la responsabilidad de garantizar la alimentación para su población, que significa dar los máximos beneficios a productores nacionales y mercados locales antes de buscar importaciones y/o promover exportaciones. En los acuerdos internacionales de comercio, deben mantener el derecho a proteger o excluir alimentos básicos para la dieta de sus pueblos (como maíz, tubérculos, poroto, y otros) de cualquier pacto de liberalización socialmente destructivo.

Es necesaria una reforma agraria.Ésta debe legitimar la propiedad y los derechos territoriales de los pequeños productores, los trabajadores rurales sin tierra, ya sean individuales o colectivos, tanto de hombres como de mujeres, y respetar los derechos tradicionales de los pueblos indígenas a vivir colectivamente de sus tierras con integridad territorial. Debe revertirse la concentración de tierras agrícolas en cada vez menos y menos propietarios y debe haber un esfuerzo coordinado para mantener, y en muchos casos, reestablecer la diversidad étnica en los sistemas de producción.

El uso de patentes para controlar semillas agrícolas y plantas curativas debe prohibirse en los acuerdos comerciales, no sólo porque los procesos de patentes se han vuelto un ejercicio de robo flagrante por parte de empresarios, sino porque patentar formas de vida no tiene fundamento moral, ecológico o histórico. Se debe respetar a los pueblos agricultores que, a lo largo de generaciones, han desarrollado las variedades de semillas que se usan actualmente en todo el mundo. Si acaso hubiera beneficios del mercado de semillas y medicamentos deberían llegar primero a los pueblos que, junto con sus ancestros y por generaciones han criado esas semillas han protegido a la fauna local y han cuidado y estudiado los efectos de las plantas medicinales.

La mejor manera de promover el desarrollo sustentable y la protección ambiental es a través de un proceso de democratización que involucre a pequeños productores en la creación de políticas agrícolas, ganaderas, forestales y ambientales. Una reforma agraria que impulse la justicia y la dignidad sociales de los agricultores es un elemento vital para proteger la fertilidad de la tierra a futuro. Los agricultores, tanto hombres como mujeres, necesitan

participar directamente en la elaboración de dichas políticas. La sociedad civil ya está desarrollando formas de autogobierno en zonas tanto urbanas como rurales que deben ser respetadas como bases para el fortalecimiento de la democracia en los países de las Américas. Ningún elemento de los acuerdos internacionales en materia de integración debe limitar la capacidad de los Estados Nacionales de impulsar y consolidar este proceso.

xvi. Con respecto a lo postulado en el ALCA sobre Acceso a Mercados y Reglas de Origen, el planteamiento neoliberal de los promotores del libre comercio han sostenido que aumentos en el acceso a mercados inevitablemente resultan en aumentos en crecimiento y prosperidad para los países participantes. En la declaración final de la Cumbre de las Américas de Miami, los líderes nacionales proclamaron que, "Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras... La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico". Naturalmente, esto es falso a menos que se respeten los siguientes criterios:

Los distintos niveles de desarrollo entre los países que formarían parte del ALCA son la justificación para permitir un trato no recíproco y preferencial en el acceso a mercados. Las economías pequeñas deben poder mantener barreras comerciales sobre sectores estratégicos. Los artículos 2, 4, 17 y 18 de la Carta de Derechos Económicos y Deberes de los Estados de la ONU (1974) y la Cláusula de Habilitación de la Ronda de Tokio del 28 de noviembre de 1979 (L/4903) establecen las bases legales y socioeconómicas para exigir un trato equitativo (no igual). El trato igual entre desiguales conduce a la inequidad.

Debe haber una estrategia de desarrollo multifacética que no trate al mercado externo como el único motor para el crecimiento y la prosperidad. Debe ser valorado apropiadamente el papel de los mercados nacionales en la generación de un "círculo virtuoso" que eleve los niveles de vida de las poblaciones y que intensifique su bienestar económico y social. Al vincular el desarrollo económico al bienestar social, se elevará inevitablemente el nivel de vida de la mayoría. La lucha contra la pobreza y la búsqueda de la justicia social han dejado de ser sólo demandas éticas; se han convertido en impulsoras del desarrollo. Cuando los países apoyan demandas nacionales y actividades económicas importantes que no dependen sólo de los mercados externos, tienen la capacidad de acercarse a negociaciones comerciales desde una posición de fuerza más que de sumisión.

El acceso permanente y anunciado a los mercados extranjeros es importante para avanzar en el crecimiento de la capacidad productiva y para garantizar un equilibrio saludable de la balanza de pagos. Es decir, las importaciones necesarias son financiadas por medio de un sector de exportaciones fuerte y competitivo. Sin embargo, mientras las fuerzas del mercado tienden a eliminar productores no competitivos, la liberalización comercial no crea por sí misma una capacidad competitiva y productiva fuerte. El desarrollo y la competitividad requieren de políticas concretas con objetivos, metas e instrumentos claros. Los Estados tienen la responsabilidad de enfrentar ese desafío. Los acuerdos no deben afectar la capacidad de los Estados para establecer una política de promoción y hasta de protección de ciertas industrias estratégicas, con miras a lograr un desarrollo nacional justo y sustentable.

Por ahora, los obstáculos fundamentales para acceder a mercados de países desarrollados no son las barreras arancelarias sino las llamadas "barreras técnicas al comercio". Las negociaciones comerciales deberán atender este asunto mientras reconocen restricciones legítimas para proteger la salud y el medio ambiente.

La meta de las negociaciones deberá ser establecer reglas claras y justas para un acceso permanente y anunciado a los mercados que beneficie a los consumidores, genere empleos y bienestar para la población, fortalezca la capacidad productiva y proteja el ambiente.

En cuanto a las Reglas de Origen que hacen referencia a los criterios que debe cumplir un producto para que se le considere originario de un lugar determinado, afectan el trato que recibirá en el intercambio internacional bajo acuerdos de libre comercio. La tendencia de dichos acuerdos es establecer reglas de origen regionales que especifican un porcentaje de componentes o insumos que serán incluidos para poder calificar para la designación de origen. Si bien no excluimos requerimientos adicionales de contenido regional o sub regional dentro del continente, nuestra opinión es que los países deberían ser capaces de establecer reglas de contenido nacionales cuando el país considere que el desarrollo económico interno requiere de dicha designación. Esta demanda o principio complementa otras propuestas en el capítulo sobre inversiones en relación con el requerimiento para compañías extranjeras de adquirir un porcentaje de insumos en el país productor.

Algunos países podrían considerar que, al no haber reglas de contenido nacional, la liberalización comercial sólo beneficia la integración intra-firma y conduce a la desintegración de los vínculos productivos nacionales. A falta de incentivos para intercambio de insumos de producción dentro del país productor, las grandes compañías exportadoras revierten las importaciones. Esto elimina el crecimiento económico, a pesar de la producción creciente. El modelo neoliberal asume que el sector de exportaciones es el motor del crecimiento económico. En la práctica, este "motor" se desconecta del resto del tren. Las reglas de origen que sólo exigen un contenido regional transforman el aparato productivo de muchos países del sur en maquiladoras o en zonas de procesos de exportación.

xvii. Finalmente, en cuanto a los Servicios debe tenerse en cuenta que las negociaciones de cualquier acuerdo de integración deben tener presente que la mayoría de los servicios básicos presentan características de *monopolio natural* o de *bienes público*s. Además, muchos de los servicios están relacionados a la identidad cultural de un país o a la cohesión política y social del mismo (la educación, la salud o la previsión social, por ejemplo). En consecuencia, las normas que deben regular el comercio de servicios no pueden ser las mismas que se aplican a los bienes.

Los Estados nacionales deben asumir la responsabilidad de garantizar a toda la población el suministro de los servicios básicos y de utilidad pública y, por ende, deben comprometerse a alcanzar objetivos regulatorios legítimos en el campo de las políticas públicas, tales como la protección al consumidor y el acceso universal a los servicios esenciales. Cualquier regulación internacional antimonopolio en el campo de los servicios debe tener en cuenta que los Estados Nacionales, cuando así lo exija el bien público, deben conservar la posibilidad de mantener empresas públicas proveedoras exclusivas de servicios vitales para la población.

Cualquier negociación sobre servicios debe hacerse sobre la base de una perspectiva amplia que incluya los intereses nacionales y de la ciudadanía, junto a políticas vinculantes como las relativas a inversión extranjera, competencia o propiedad intelectual, entre otras. Dicho en otros términos, el destino de los servicios no puede entregarse al mercado ni a una política determinada desde una perspectiva de asignación eficiente de los recursos.

Un verdadero acuerdo debe tener en cuenta las grandes diferencias en tamaño y nivel de desarrollo de los servicios existentes entre los países. Un trato especial y diferenciado es absolutamente necesario, y éste no se puede limitar a mayores plazos de implementación de los acuerdos.

Las actividades financieras han continuado dominando la globalización de los servicios. La búsqueda de una estructura regulatoria adecuada para los flujos financieros debe ser contemplada en cualquier proceso de negociación. Debe ponerse especial atención a los capitales especulativos.

Todo acuerdo de integración debe basarse en el respeto irrestricto a la soberanía nacional y la democracia. Los principios de "trato nacional" y de "acceso al mercado" que se incorporan en las negociaciones sobre servicios, no son aceptables debido a que no hacen más que buscar el libre acceso de las empresas extranjeras a los servicios locales, restringiendo o prohibiendo las políticas gubernamentales que aparentemente interfieren el mercado.

La transparencia en toda negociación es esencial. Las negociaciones del ALCA y de otros acuerdos bilaterales o regionales se están llevando a cabo a puertas cerradas, bajo la presión corporativa pero lejos del control público y de los medios de comunicación; a pesar que la gran mayoría de los habitantes del hemisferio serán afectados por ella.
Hasta acá, una recensión incompleta de lo que acarrearía la firma por parte de nuestros países de un "acuerdo" como el ALCA. Las negociaciones, en este momento, se encuentran empantanadas. El MERCOSUR ha tomado una posición uniforme (exceptuando quizás a Uruguay hasta noviembre cuando se va el conservador gobierno de Batlle). No sabemos cuánto de esta posición responde al interés por satisfacer las legítimas aspiraciones de sus pueblos y cuánto a la defensa de los intereses de los propios empresarios nacionales.

En todo caso, hay mayor tiempo para reflexionar, organizarse y movilizarse en contra de un instrumento de avasallamiento económico que reduciría a escombros el aparato productivo latinoamericano con sus previsibles derivaciones sociales.

PARAGUAY EN EL ALCA Y EL MERCOSUR: ASIMETRÍAS Y FONDOS SOCIALES

Hilde Sánchez

Hilda Sánchez Martínez, economista mexicana, con licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México y Master en Economía del Sector Público (CIDE, México) y Economía y Política Internacional (FLACSO, Argentina).
Profesora Universitaria que ha dictado cursos sobre Pensamiento Económico y temas del Desarrollo en La Universidad nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional de México. Ha participado en distintos foros nacionales e internacionales como asesora de CIOSL / ORIT(OMC, OCDE, BID, FMI).
Autora de publicaciones sobre temas de desarrollo, inversión extranjera y política económica en América Latina y el Caribe.
Entre sus trabajos más recientes se encuentran: Flujos Internacionales de Capital. Una Perspectiva Sindical; Mujer y Trabajo. Un diagnóstico sociolaboral para América latina y el Caribe; Migraciones en América Latina y el Caribe. Impacto en la situación sociolaboral de los trabajadores y trabajadoras migrantes; El regionalismo abierto en Asia-Pacífico y su relación con las Américas; Estrategia Sindical en el Regionalismo Abierto Asia-Pacífico.
Asesora de CIOSL-ORIT. Consultora ocasional de OIT.

Paraguay en el ALCA y el Mercosur: Asimetrías y fondos sociales

Hilde Sánchez

PRESENTACIÓN

Los procesos de integración económica tienen implícito el problema de las heterogeneidades y asimetrías entre países, ya que se trata, justamente, de alcanzar una producción a escala ampliada, resultado de un proceso de reestructuración de las economías nacionales previas.

En las Américas, este fenómeno se presenta claramente en el proyecto ALCA, donde entre los 34 países integrantes buena parte son pequeñas economías e incluso "microestados" con unos pocos miles de habitantes, junto a la potencia económica mundial, y en su antecedente, es decir, el TLCAN, donde la brecha entre México y EEUU y Canadá es directamente un ejemplo de relaciones entre el Norte y el Sur económico, derivando en una serie de consecuencias negativas para la economía mexicana (ver recuadro adjunto I)

Por el contrario, los regionalismos latinoamericanos y caribeños que han tomado la forma de uniones aduaneras (todavía imperfectas) se fundamentan, justamente, en un mayor realismo sobre las condiciones de desigualdades ínter países en que puede realizarse un proceso de integración: "antes" de la apertura hemisférica o multilateral, nuestras sociedades "tienen" que realizar un proceso de integración entre economías y sociedades básicamente semejantes.

Este enfoque es claro en los casos del CARICOM y el SICA, donde si bien algunas economías prevalecen relativamente (Trinidad Tobago en el primer caso, Costa Rica en el segundo, así como Panamá, también en Centroamerica), el patrón general es de una básica homogeneidad, que obviamente se extiende también a los factores culturales, étnicos e históricos.

Todavía en el CAN es posible encontrar este elemento en común, si bien es notoria la brecha entre Ecuador y Bolivia respecto de Colombia y Venezuela.

Pero es en el MERCOSUR donde el problema reaparece en toda su magnitud, por la enorme brecha de escala entre Paraguay /Uruguay y Argentina /Brasil.

Reflexionando sobre la integración americana, la CEPAL (y el BID) han analizado la cuestión del tamaño relativo de los países en un área de libre comercio, en el cual el principal objetivo es aprovechar el aumento de la eficiencia resultante de la ampliación de los mercados. Como resultado, durante las primeras etapas del proceso de integración se incurre en costos, cuando se realizan ajustes en los patrones de comercio y en la localización de los recursos.

En este escenario las economías de mayor tamaño y más desarrolladas están en mejores condiciones para aprovechar los beneficios del libre comercio y absorber los costos resultantes. Por el contrario, los costos de ajuste pueden ser relativamente mayores para los

países pequeños, por la gran repercusión que tiene el comercio exterior sobre los productos importados y sobre la estructura productiva.

Esto está vinculado a que las exportaciones y el comercio exterior tienden a pesar más dentro de la estructura económica de los países pequeños y menos desarrollados, en comparación con los grandes y desarrollados. Al mismo tiempo, puede que tengan que hacer concesiones en cuanto a la autonomía de sus políticas, dado que los países grandes suelen ampliar el alcance de sus propias normas sobre derechos de propiedad, sobre la inversión extranjera y sobre otras cuestiones de política. Estos factores reducen entonces el "grado de preparación" de un país para acceder al mercado ampliado, y su capacidad para aprovechar los beneficios de las nuevas oportunidades de producción e inversión.

En el marco de este enfoque general, de todas formas, CEPAL también destaca que no necesariamente el pequeño tamaño de un país es lo que quita posibilidades para competir en sistemas de libre comercio, pudiendo Incluso plantearse que el pequeño tamaño puede ser una ventaja para ello. Por esta razón, CEPAL prefiere plantear dos situaciones: "países pequeños y menos desarrollados" u "pequeños países más desarrollados". El recuadro adjunto I presenta el ejercicio de ubicación de los países del hemisferio en estos dos grupos, así como un tercero "(microeconomías"), lo que implica considerar a 22 casos nacionales en alguna de estas situaciones.

En este marco, debería considerarse el factor equidad o solidaridad entre países mediante esquemas de redistribución de ingresos que tengan el objetivo de corregir las disparidades regionales y sociales o dar apoyo a ciertos sectores económicos de los países pequeños y menos desarrollados. Este es el enfoque seguido por la Unión Europea.

Aplicando este enfoque al ALCA, CEPAL considera que es difícil imaginar que un área de libre comercio con países de tan diversos niveles de desarrollo pueda ser sustentable sin la adopción de mecanismos con trato de las economías miembros menos desarrolladas.

En esta dirección, en la región existe una tradición (en la experiencia de ALADI y CARICOM) de tratamiento especifico diferencial institucionalizado a favor de ciertos países, que se manifiesta en una combinación de exenciones especiales y preferencias, así como en normas de cumplimiento menos estrictas.

En contraste, en el MERCOSUR se ha preferido tratamiento especial limitado a medidas transitorias, como los periodos extendidos para cumplir con la disciplina de apertura del mercado al resto de los países socios. Es el caso del MERCOSUR. De todas formas, el Protocolo de Ouro Preto de 1994, que da inicio a la etapa de Unión Aduanera, ha incluido el siguiente párrafo en los considerandos iniciales: "reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción, y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrolladas del MERCOSUR".

Respecto del ALCA, durante la fase de negociaciones se ha creado (en 1998) el Grupo de Trabajo Consultivo sobre Economías más Pequeñas el cual debe reportar al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), y cuyas funciones son dar seguimiento a las

negociaciones, evaluar y recomendar al CNC sobre los temas de interés para las Pequeñas Economías.

En la practica, los avances alcanzados en esta materia en ambos procesos son escasos, y requieren un rápido relanzamiento. Justamente, MERCOSUR, como uno de los componentes "Sur" del ALCA (y también Venezuela) han iniciado una campaña en esta dirección en el marco de las negociaciones del 2003. Por su parte, dentro del propio MERCOSUR, es Paraguay quien ha iniciado recientemente una campaña (con el acompañamiento de Uruguay) en la misma dirección, respecto de Argentina y Brasil.

Desde el punto de vista del sindicalismo latinoamericano y caribeño agrupado en CIOSL-ORIT, este tema ha estado vigente desde el inicio mismo de las reflexiones estratégicas que, en 1991, buscaron posicionarse ante el rápido proceso de regionalismo que comenzaba por entonces (MERCOSUR, México en el TLCAN EEUU-Canadá, reformulación del Mercado Común Centroamericano y el Acuerdo de Cartagena andino).

Para ello, tomó en cuenta el notorio antecedente de los fondos sociales europeos, los cuales, desde el inicio de la construcción del mercado común, a fines de los cincuenta, reflejaron la preocupación por encarar la cuestión de las desigualdades, dando lugar al concepto y práctica de la Cohesión Social. Este enfoque se desarrolló con los años y, en la última década, alcanzó su magnitud cuantitativa y cualitativa, luego de un periodo de efectiva aplicación sobre las economías de menor desarrollo ingresadas a inicios de los ochenta (España, Portugal, Grecia). Evidentemente, la nueva ampliación de la UE decidida a comienzos de esta década, reactualizará este instrumento en toda su magnitud.

Este enfoque regional de la ORIT, que se aplicó primero en relación al TLCAN fue retomado rápidamente por el sindicalismo del Cono Sur, en las primeras manifestaciones de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). (también ha estado presente en las reivindicaciones de las centrales sindicales del área Andina). Posteriormente, la emergencia del proyecto ALCA ha llevado a que ORIT focalize actualmente, como el resto de su estrategia hacia la integración, en la necesidad de un instrumento hemisférico.
El recuadro adjunto II presenta una síntesis de estos antecedentes sindicales.

El presente informe presenta entonces los diversos antecedentes mencionados, centrándose en la gestión del gobierno paraguayo ante el MERCOSUR durante el año 2003, para sugerir la conveniencia de que el sindicalismo paraguayo acompañe la iniciativa y reciba la solidaridad del resto de las centrales y confederaciones nacionales del Cono Sur.

Los contenidos de tipo general están tomados de un trabajo anterior de ORIT (Grupo Técnico de Trabajo CIOSL-ORIT ACTRAV-OIT: Enfoque Sindical sobre Fondos Sociales en la Cumbre de Las Américas, 2003)[1]

[1] Este documento fue redactado en el marco del proyecto de colaboración entre CIOSL-ORIT y UNI-América, por Alvaro Orsatti e Hilda Sánchez. Una versión anterior había sido presentada al Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), en el marco de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT).

RECUADRO I
LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS EN LA REGION AMERICANA

Ante la aparición del proyecto ALCA, el BID y CEPAL han reflexionado sobre el lugar que ocupan las pequeñas economías latinoamericanas y caribeñas en el conjunto continental.

Sobre 32 países considerados, las pequeñas economías son un total de 22, aunque se pueden hacer dos diferenciaciones:

La brecha extrema suele ser sintetizada comparado en ingreso nacional per capita de EEUU y Haití, que presentan la relación 100 a 1 (26000 y 265 dólares, respectivamente), para un promedio regional de 4000 dólares.

BID y CEPAL efectúan, en esta dirección, dos diferenciaciones:

- entre Microeconomías y Pequeñas Economías. El elemento de corto es que el producto nacional bruto sea menos o más de 1000 millones de dólares, y entre quienes superen este monto no lleguen a 15000 millones de dólares.
- entre Pequeñas Economías menos y más desarrolladas: según que el producto per capita sea de menos o más de 2000 dólares, o menos-más de 4000 dólares ajustado por paridad del poder adquisitivo;

Aplicando estos criterios, los agrupamientos de países es la siguiente.

1. MICROECONOMIAS
ANTIGUA Y BARBUDA
DOMINICA
GRANADA
ST KITTS Y NEVIS
SANTA LUCIA
SAN VICENTE Y GRANADINAS

2. ECONOMIAS PEQUEÑAS MENOS DESARROLLADAS
PARAGUAY
EL SALVADOR
GUATEMALA
HONDURAS
NICARAGUA
REPUBLICA DOMINICANA
GUYANA
HAITI
JAMAICA
SURINAME
BARBADOS

3. ECONOMIAS PEQUEÑAS MAS DESARROLLADAS
COSTA RICA
PANAMA
BAHAMAS
BELICE
TRINIDAD TOBAGO

En un enfoque más cualitativo, las economías pequeñas menos desarrolladas se caracterizan por:

- deficiencias de infraestructura.
- utilización de tecnologías atrasadas en el sector productivo.
- grandes diferencias de productividad entre las actividades económicas, y dentro de éstas.
- Orientación de los sistemas financieros hacia operaciones de corto plazo.
- Fragmentación de los mercados internos.
- Sobreprotección de los sectores industriales-.
- Desequilibrios macroeconómicos
- desfase de sus instituciones.

RECUADRO II
ANTECEDENTES DEL SINDICALISMO AMERICANO
SOBRE PROPUESTAS POR FONDOS SOCIALES

La temática de los Fondos es parte de la tradición de CIOSL-ORIT, a partir de su trabajo sistemático sobre la integración económica en el hemisferio, en el comienzo de los años noventa, a partir de que comenzara en Las Américas un acelerado proceso de regionalismo, con la creación del MERCOSUR, del TLCAN, la reformulación de los mecanismos andino y centroamericano, y la "Iniciativa Bush para Las Américas". ORIT y sus afiliadas reaccionaron rápidamente con un proceso de análisis, debate y propuestas sobre instrumentos que permitieran preparar una dimensión social de la integración.

Así, el año antes, su Conferencia Internacional Integración, Desarrollo y Democracia (San José, noviembre 1991), había señalado que: " la integración sólo tendrá éxito si, entre otras cosas, cuenta con fondos suficientes para transferir recursos de áreas que se benefician de la integración hacia las regiones menores desarrolladas...esta política implica una redistribución interna desde quienes están en mejores condiciones relativas dentro del mercado único hacia aquellos que tendrán mayores dificultades". En esa misma conferencia, la AFL-CIO presentó un documento que proponía un Fondo Hemisférico, dirigido a "financiar la construcción de carreteras, vivienda, sistemas de agua y escuelas, promoviendo así el crecimiento económico de las regiones menos desarrolladas del continente"[2]

Esta temática fue retomada por ORIT, a nivel de los gobiernos, en la primera reunión del nuevo ciclo de la Conferencia Interamericana de Trabajo (CIMT) (IX Conferencia, noviembre 1992), señalando la necesidad de que se creen fondos de compensación social "que atiendan los impactos negativos de la integración económica, a la vez que impulse el desarrollo económico de los países y localidades de menor desarrollo" (presentación del secretario general de la ORIT).

La temática de los fondos reaparece cuando se consolidan las estrategias sindicales y de otros sectores de la sociedad civil frente al ALCA. En el 2001:

- el XV Congreso de ORIT (Washington) aprobó la Resolución La Dimensión Social y

[2] La propuesta de la AFL-CIO demandaba fondos que: 1. proporcionaran una ayuda efectiva a los trabajadores desplazados, incluyendo la continuidad en su ingreso, protección especial para la salud y recapacitación laboral. 2. implementara las leyes y reglamentos sobre medio ambiente. 3. mejorara la infraestructura del área fronteriza, incluyendo alcantarillado, agua, electricidad, viviendas y escuelas. 4. Fortaleciera el Programa de Ayuda para Reajustes Comerciales, garantizando beneficios a los trabajadores perjudicados por el comercio dentro de la nueva zona de libre comercio. 5. financiara las inspecciones sanitarias de alimentos y el servicio de aduana. En materia de financiamiento, la AFL-CIO recomendaba colocar un impuesto de 5% a las transacciones fronterizas

Democrática en los Procesos de Integración, que planteaba la creación de un Fondo de Integración Regional, "que ayude a incorporar la dimensión sociolaboral y medioambiental en los países con economías más débiles".

- la Alianza Social Continental (ASC) incorporó, a partir de una colaboración de la CIOSL, un capítulo sobre Trabajo a su Alternativa para las Américas, el cual demandaba la inclusión en el ALCA de un fondo de desarrollo estructural como mecanismo que permita a las economías nacionales ajustarse a los impactos de la integración económica, garantizando que los trabajadores que pierdan su empleo por la apertura de mercados cuenten con laso oportunidades para encontrar otro empleo, a través de medidas como el desarrollo de obras públicas de infraestructura, programas activos de empleo y recapacitación laboral. Estos mecanismos consistirían en: fondos administrados en el ámbito nacional y pagados por los empleadores, para compensar la pérdida de empleo que resulta de la reestructuración; programas de capacitación de mano de obra; desarrollo de infraestructura; incentivos para la creación de empleos. El fondo podría ser financiado mediante gravámenes pagados por los países de acuerdo a la variación del nivel de ingresos per capita (como en la Unión Europea) o a través de un impuesto a las transacciones financieras internacionales (como la propuesta Tobin)

En el 2003, ORIT propuso al COSATE (a través de la primera versión del documento mencionado en la introducción) incorporar una mención expresa en su Declaración a los Ministros. Esto último fue concretado con la siguiente forma: "la CIMT debiera continuar con las actividades iniciadas en el 2002, con el apoyo de la Unión Europea, dirigidas a analizar el instrumento de los fondos sociales en los procesos de integración, al que el sindicalismo considera una de las vías centrales de incorporación de una dimensión social, al tiempo que colaborar con el avance del mercado de una forma más armónica, teniendo en cuenta las inevitables desigualdades económicas que, al menos en el corto y mediano plazo, ocasiona el proceso".

I. PARAGUAY COMO PEQUEÑA ECONOMIA

El Paraguay es, sin duda, una pequeña economía, con sus 9000 millones de dólares de producto. Esta característica, medida en términos absolutos, queda aún más en evidencia si se incorpora una perspectiva regional: comparativamente con el producto global del MERCOSUR, el paraguayo equivale a menos del 1%. Asimismo, el producto bruto de Argentina tiene una relación de 1 a 30 con el de Paraguay , y el de Brasil alcanza una relación de 1 a 87.

El perfil económico paraguayo de las últimas dos décadas se ha configurado sobre la agro-exportación, el comercio y la financiación del consumo y del comercio, comparativamente con las economías de Argentina, Brasil y Uruguay de base agrícola y agro-industriales y otros sectores con ventajas comparativas, como el sector de bienes de capital (máquinas y herramientas) en Brasil y el de servicios de transporte y turismo en Uruguay.

Durante los años noventa, la economía paraguaya ha mostrado:

- caídas significativas del sector agrícola, para los rubros tradicionales del cultivo del algodón , la caña de azúcar y la extracción forestal, convirtiéndose la soja en el único sostén de la productividad agrícola.

- una caída de la actividad de la construcción, luego de haberse finalizado las obras de Itaipú.

- un agotamiento del comercio de reexportación registró un creciente agotamiento conforme ha avanzado el proceso de integración, afectado también con la devaluación del real en 1999.

- el impacto negativo de las crisis financieras en la capacidad de compra de la población y de su sector productivo y comercial.

Respecto de las importaciones, su dinámica ha sido generalmente la determinante de la evolución del comercio exterior, por la característica de Paraguay de ser un país comercial antes que productor, ya que el 70% de las mismas consisten en bienes de consumo final más que insumos o bienes de capital. En términos del MERCOSUR, el 30% del total de importaciones registradas provenía de esa región en 1990, aumentando al 54% en el año 2000.

Las exportaciones paraguayas son básicamente comodities con escaso procesamiento y en industrias con cierto valor agregado (alimentos y tejidos, algodón y madera).

También a partir de los años noventa, el perfil exportador del Paraguay se hizo más concentrado en el MERCOSUR, al destinar a sus otros países miembros más del 60% en la actualidad, comparativamente con el 35% en 1991.

Si bien, durante el período 1998-2001 ha venido celebrando Acuerdos Comerciales Bilaterales con los países miembros del CAN, estos no han logrado diversificar mayormente sus flujos comerciales al representar menos del 1% de sus exportaciones totales, con excepción de Perú.

La principal restricción en Paraguay para el avance de una estrategia de industrialización exportadora es la imposibilidad de obtener economías de escala para el mercado interno. Por lo tanto el acceso a mercados de mayor tamaño se vuelve imprescindible para elevar la productividad y con ello el crecimiento económico del Paraguay.

El énfasis que coloca actualmente el MERCOSUR en el tema de la integración física a través de la infraestructura, por iniciativa de Argentina y Brasil, es un elemento a aprovechar por Paraguay en los próximos tiempos, basado en ventajas comparativas naturales para su inserción en el MERCOSUR.

Sin embargo, la energía es el único producto que no puede comercializarse libremente, por oposición de Brasil. Ya en 1990, apenas superada la crisis de abastecimiento de Argentina de fines de la década pasada, se había concluido en que una interconexión entre Itaipú y Yaciretá era fundamental para prevenir futuras crisis de abastecimiento eléctrico. En este esquema hay que tener en cuenta que Itaipú será privatizada, como resultado de su gran endeudamiento, que supera 20000 millones de dólares, con los bancos internacionales que financiaron su construcción.

También hay que destacar el reinicio del proyecto Corpus, en territorio misionero, con base en el Grupo MERCOSUR integrado por empresas de Argentina, Brasil, Paraguay y suizo-estadounidenses Abb.

En cuanto a la entrada de Inversión Extranjera Directa, durante los noventa se registró un aumento sin precedentes, vinculado a la pertenencia al MERCOSUR. El stock acumulado a fines de la década (1200 millones de dólares) superaba ya en mucho a los flujos acumulados en las cuatro décadas anteriores. Posteriormente, hubo un descenso y un nuevo ascenso. En el 2003, hubo una entrada de capitales externos de 80 millones de dólares.

Este proceso se refuerza con la firma de nuevos Tratados Bilaterales como el celebrado en octubre del 2003 entre Paraguay y Estados Unidos, quienes firmaron su primer acuerdo bilateral, que se supone estimulará las exportaciones no tradicionales. En el acuerdo se prevé el establecimiento de una comisión encargada de promover inversiones de empresas estadounidenses en éste país.

Desde esta perspectiva, el escenario de la integración regional como vía de una nueva inserción internacional para el Paraguay debe aportar una inversión externa coherente con sus objetivos de desarrollo nacional en cuanto a sectores económicos involucrados, ritmo de apertura y alianzas con otros países, evitando que esta inversión no se centre sólo en sectores tradicionales con poco impacto sobre la demanda agregada y en la diversificación de la oferta exportable del país.

También, desde el punto de vista de los trabajadores, esta inversión (centrada en empresas maquiladoras multinacionales) debe tener una regulación que, entre otros elementos, cuide el apego a las normas internacionales de trabajo.

II. ANTECEDENTES Y DESARROLLOS SOBRE FONDOS ESTRUCURALES EN EL ALCA

Como se anticipó, los antecedentes en el ALCA son de dos tipos: en general, y de manera sistemática y permanente, las actividades del Grupo de Trabajo sobre Economías Pequeñas; en particular, a nivel de antecedentes puntuales sobre fondos, con origen en gobiernos nacionales.[3]

El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas

Desde su creación, el Grupo obtuvo solo avances discretos:

[3] El primer antecedente en esta línea parece ser un estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1997, en su carácter de organismo técnico de apoyo al ALCA, al que denominaba Fondo de Integración Regional(FIR). El documento de ORIT ya mencionado presenta un resumen sobre su contenido. La temática aparece institucionalmente recién en marzo del 2002, cuando la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo(CIMT) incluyó una actividad de difusión sobre este tema (en Santo Domingo), con el apoyo de la Unión Europea.

- Noviembre 1999: la Declaración Ministerial de Toronto recomienda crear oportunidades para la plena participación de las Economías Pequeñas e incrementar su Desarrollo
- Abril 2001: la Declaración Ministerial de Buenos Aires exhorta a la elaboración de pautas de participación de las Economías más Pequeñas.
- Noviembre 2002: la Declaración de Quito establece las pautas y lineamientos para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, cuyo texto se presenta en el recuadro I adjunto.

Posteriormente, en abril y julio 2003, las Declaraciones de Puebla y El Salvador solicitan presentar informes de los avances relativos al Trato de las Diferencias en Niveles y Tamaño de las Economías en cada uno de los Grupos de Negociación del ALCA

Finalmente, la Declaración de Miami "reconoce las diferencias" entre países, y las "dificultades que pudieran enfrentar" ("costos de transición" y "desequilibrios internos") para cumplir con los compromisos del ALCA. A partir de ello, y con el objetivo de "elevar al máximo los beneficios", "facilitar la implementación" del acuerdo y "asegurar plena participación" de todos los países, se reafirma la necesidad de contar con disposiciones que sean parte integrante de los acuerdos tendientes a un "trato especial y diferenciado" (párrafos 18 a 21).

Tales medidas deberán aplicarse en cada una de las disciplinas de negociación, y deberán incluir, entre otras, asistencia técnica, apoyo financiero, aplicación de períodos de ajuste más largos (párrafos 22 a 24).

Se manifiesta preocupación por la falta de acuerdos alcanzados hasta el momento, y se propone la creación de un Comité permanente que forme parte de la institucionalidad del ALCA (párrafos 25 y 26). El recuadro II adjunto presenta la versión textual.

Comparativamente, la propuesta MERCOSUR presentada a la Cumbre de Miami sobre este tema era más precisa:

- la necesidad de un acceso significativo a mercados;
- ayuda para la diversificación de la base productiva y exportadora;
- creación de capacidad relacionada con el comercio;
-

Finalmente, también se explicitaba que los mayores esfuerzos estarían a cargo de los países desarrollados del ALCA.

En su texto original se mencionaba:

- "la necesidad de contar con disposiciones sobre trato especial y diferenciado como parte integrante de los acuerdos que se establezcan".

- "la integración de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas en el sistema hemisférico de comercio exige un acceso a los mercados significativo, ayuda

para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio".

- "la integración significativa de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas al sistema hemisférico de comercio conllevará esfuerzos por parte de todos los Miembros del ALCA, en especial los países desarrollados.

- "el compromiso con el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas".

La propuesta de Brasil a los Ministros de Trabajo

En septiembre del 2003, el ministerio de trabajo brasileño, en su carácter de anfitrión de la XIII Conferencia (en Salvador), presentó una propuesta de Fondo de Promoción del Trabajo Decente

La parte propositiva del documento señala que "para enfrentar el déficit del trabajo decente se requiere el uso de estrategias que se concentren en la promoción de trabajo decente a nivel nacional, subregional y regional bajo directrices precisas, comunitarias y claras que conduzcan a la creación de planes y programas diseñadas para ese propósito".

Se plantea entonces construir una auténtica "Estrategia Interamericana para la Promoción de Trabajo Decente" por medio del establecimiento de pilares y directrices como también objetivos para dirigir y limitar el proceso de elaboración de Planes Nacionales y Subregionales para la promoción del trabajo decente.

El documento reconoce que la experiencia de la Estrategia Europea para el Empleo, respaldado financieramente por el Fondo Social Europeo, "puede ser la base para el esbozo y desarrollo de una Estrategia Interamericana para la promoción de Trabajo Decente, respaldado por la constitución de un Fondo para la promoción de trabajo decente dentro del escenario del CIMT, reuniendo a todos los actores, organismos nacionales e internacionales involucrados con el sistema Interamericano de Trabajo".

La estrategia para el hemisferio tendría los siguientes pilares:

- políticas activas para el mercado laboral así como la creación/ mejora de los sistemas de empleo públicos.
- programas de apoyo para estimular el empleo a través de pequeñas empresas y micro empresas, empresas de desarrollo, de trabajo autónomo, de auto gestión, políticas económicas de solidaridad integradas, arreglos locales productivos, etc.
- promover la igualdad de oportunidades y la lucha contra todo tipo de discriminación en el ámbito del trabajo, como remuneración y /o la conciliación de la vida profesional y las tareas familiares (el cuidado de chicos y de personas mayores).
- promover la responsabilidad social en las empresas.

- promover y consolidar el diálogo social, conduciendo a la expansión del capital social de los países americanos, con vistas a garantizar y promover los derechos fundamentales en el trabajo e incrementar la protección social.

La propuesta aclara también que la constitución del fondo requiere identificar y contar con fuentes permanentes de ayuda financiera, no solo de los países miembros sino también de organismos internacionales.

En su discurso de presentación, el Ministro de Trabajo agregó otros elementos: que consideraba "provisoria" la denominación del Fondo; que Brasil tiene experiencia en este tipo de iniciativas, ejemplificando con el FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); que la estrategia puede articular planes nacionales y regionales; que necesita una definición de su especificidad en relación a otros mecanismos de promoción del desarrollo. Con relación a este último punto, también reconoció que existe una falta de certezas sobre la eficacia de los instrumentos de intervención social, y restricciones presupuestarias por la crisis fiscal del Estado, con lo que "una clara definición del núcleo conceptual del fondo será factor de convencimiento para que los Estados, organismos regionales, internacionales y multilaterales movilicen los recursos necesarios". Finalmente, consideró que la propuesta tiene la "importancia simbólica" de que deja claro un sentimiento de solidaridad entre los países americanos y reafirma el compromiso de combatir las desigualdades sociales.[4]

Los documentos finales de la CIMT recogieron esta idea en dos partes:

- la Declaración final colocó un nuevo párrafo al que ya estaba preacordado respecto de la "realización de un estudio de factibilidad de las opciones para establecer un mecanismo, bajo el auspicio de la CIMT, orientado a la modernización de las administraciones laborales, la promoción del trabajo decente y la capacitación, así como a incrementar la colaboración y coordinación internacional en apoyo a dicho objetivo". Este agregado es el siguiente: "para fortalecer esos esfuerzos, proponemos que se estudie la posibilidad de crear un mecanismo interamericano que promueva el trabajo decente y fortalezca la capacitación".

- el Plan de Acción incluye el siguiente párrafo: "analizar las condiciones para la creación de un mecanismo de promoción del trabajo decente y la capacitación, que contribuya a la reducción de las diferencias entre las regiones y para mejorar las condiciones de competitividad de nuestros países".

El texto resulta ser entonces bastante confuso, seguramente como resultado que la CIMT quiso incorporar una mención a la nueva iniciativa brasilera, haciéndole lugar en un texto que ya estaba redactado. En esta operación, la propuesta pierde su denominación original, se enfatiza el componente capacitación, que originalmente era un capítulo entre varios otros, y queda vinculada a una iniciativa más general de los Ministros, que incluía la modernización

[4] Los boletines de la Conferencia recogen también las expresiones del vicepresidente(también brasilero) del BID Paulo Paiva, el cual consideró interesante esta propuesta, derivando otros dos comentarios: que el fondo regional podría tener participación de países de fuera de América Latina y que la iniciativa podría estimular a que los países tengan fondos nacionales propios.

de las relaciones laborales. La Declaración menciona primero un mecanismo para el objetivo general y luego otro específico para la promoción del trabajo decente y capacitación (siendo que tal promoción ya figuraba entre los objetivos del primero). Además, el primer mecanismo funcionaría "con el auspicio de la CIMT", y el segundo sería "interamericano", no siendo precisa la diferenciación. El hecho que el segundo mecanismo esté concebido para fortalecer los esfuerzos del primero, podría autorizar a interpretar que se trata de algo diferente. Por otra parte, la expresión utilizada en el Plan de Acción remite más directamente a la propuesta brasileña, al destacar el objetivo de contribuir a reducir las diferencias entre los países.

La propuesta de MERCOSUR a los Ministros de Comercio

En octubre del 2003, los gobiernos del MERCOSUR en su conjunto retomaron la propuesta brasileña, ahora en el marco de la preparación de la reunión (en Miami, noviembre) de los Ministros de Comercio encargados de la negociación del acuerdo.[5] Para ello, entre el conjunto de recomendaciones sobre los temas principales en discusión, incluyeron la siguiente fórmula: "instruimos al Comité Tripartito a presentar en la próxima reunión del CNC un estudio, con base en la experiencia de otros bloques regionales, sobre la creación de fondos de compensación destinados a reducir las desventajas de los países del hemisferio y permitir a los países en desarrollo y las economías más pequeñas disfrutar de las ventajas del Área de Libre Comercio".

Si bien la Declaración de Miami no aceptó la propuesta de MERCOSUR, incluye una expresión general ("se comparten los puntos de vista expresados en la Declaración de Salvador"), que podría interpretarse como avalando indirectamente esta línea de trabajo.

RECUADRO I
ALCA - COMITE DE NEGOCIACIONES COMERCIALES.
PAUTAS O LINEAMIENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS DIFERENCIAS EN LOS NIVELES DE DESARROLLO Y TAMAÑO DE LAS ECONOMÍAS.

De acuerdo al numeral 14 de la Declaración Ministerial de Buenos Aires y tomando en cuenta las recomendaciones del Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, el Comité de Negociaciones Comerciales adoptó las siguientes pautas o lineamientos en materia de tratamiento de las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías. Esta lista no es exhaustiva y no excluye la adopción de otras pautas o lineamientos por parte del CNC. Las medidas acordadas para abordar el tratamiento de las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías serán compatibles con los objetivos y principios del ALCA, que figuran en el Anexo I de la Declaración Ministerial de San José, y deberán:

[5] Unos meses antes, el gobierno de Venezuela también presentó una propuesta de Fondo de Convergencia Estructural, que tiene características similares.

1. Proporcionar un marco flexible que atienda las características y necesidades de cada uno de los países que participan en las negociaciones del ALCA.
2. Ser transparentes, sencillas y de fácil aplicación reconociendo el grado de heterogeneidad de las economías del ALCA.
3. Determinarse en cada uno de los Grupos de Negociación. Sin embargo, cuando este tratamiento esté relacionado con temas que sean transversales o no circunscrito a un Grupo de Negociación, deberá determinarse en el CNC u otras entidades designadas por el CNC.
4. Determinarse sobre la base del análisis caso por caso (según sectores, temas y país/ países).
5. Incluir medidas de transición que podrían estar apoyadas por programas de cooperación técnica.
6. Tomar en cuenta las condiciones vigentes de acceso a los mercados entre los países del Hemisferio.
7. Considerar períodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones.

MEDIDAS DE RESPALDO COMPLEMENTARIAS.

Las medidas para abordar el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías deberían estar acompañadas por un programa de medidas de respaldo complementarias, que podrían incluir:
1. Un Programa de Cooperación Hemisférica, a cuyo efecto se instruye al Grupo Consultivo de Economías Más Pequeñas que, con base en las contribuciones de los Grupos de Negociación, formule una propuesta al CNC.
2. Asistencia técnica y capacitación durante las negociaciones y el proceso de adopción

Fuente: web ALCA

RECUADRO II
DECLARACION DE MIAMI
SELECCIÓN DE CONTENIDOS SOBRE ECONOMIAS MÁS PEQUEÑAS

18.....Teniendo en cuenta las dificultades que pudieran enfrentar los países en desarrollo para cumplir los compromisos del ALCA, reafirmamos la necesidad de contar con disposiciones sobre trato especial y diferenciado como parte integrante de los acuerdos que se establezcan en el marco del ALCA.....

19....Se otorgará una atención especial a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA....

20....Se reconocen las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio y la importancia de que todos los países que participen en el ALCA logren un crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida de sus pueblos, y un desarrollo social y económico equilibrado y sostenido para todos sus participantes

21....Compromiso de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio a fin de crear oportunidades para su plena participación y aumentar su nivel de desarrollo....

22....Se establecerán mecanismos que complementen y mejoren las medidas que abordan las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías, y en particular de las economías más pequeñas, con el fin de facilitar la implementación del Acuerdo y de elevar al máximo los beneficios que puedan derivarse del ALCA. Dichas medidas deberán incluir, aunque no deberán limitarse a la asistencia técnica y las medidas de transición, incluida la aplicación de períodos de ajuste más largos...

23....El Acuerdo incluirá medidas en cada una de las disciplinas de negociación, y medidas horizontales, según sea apropiado, que tomen en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y que puedan ser implementadas...

24…. Las economías más pequeñas y menos desarrolladas requerirán apoyo financiero que las asista en el proceso de adaptación que resulte de la integración hemisférica. Por lo tanto, deberá avanzarse en métodos y mecanismos de financiamiento para abordar sus necesidades de ajuste...

25…Se observa con preocupación que aunque las propuestas destinadas a plasmar el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías aparecen entre corchetes en todas las disciplinas de negociación. Por lo tanto, se reitera la necesidad de que este principio se plasme en medidas específicas….

26…Se propone la creación de un Comité Permanente sobre la aplicación del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, a fin de que forme parte de la institucionalidad del ALCA…..

Fuente: web ALCA

III. ANTECEDENTES Y DESARROLLO SOBRE FONDOS SOCIALES EN EL MERCOSUR

La instalación del tema de los Fondos en el MERCOSUR es muy reciente, si bien tiene algunos antecedentes que no llegaron a progresar, más vinculados con el papel del financiamiento para el desarrollo a nivel regional.

- En 1994, se creó la Red de Bancos del Sur (BANASUR), integrado por los principales bancos oficiales de los cuatro países, de perfil fundamentalmente comercial.

- en 1996, la "Declaración sobre Mecanismos Financieros de Integración Regional" decidía crear un mecanismo de este tipo, con estructura de Banco, de carácter autónomo y abierto a la participación de países extraregionales, organismos multilaterales de crédito e instituciones financieras públicas y privada. Su sistema decisorio, estructura de capital, reglas operacionales, facilidades de crédito y modo de funcionamiento estarían de acuerdo con las prácticas consagradas en las entidades financieras internacionales. La nueva entidad sucedería a un emprendimiento muy anterior, el FONPLATA, en todas las instancias financieras, legales y administrativas.

La propuesta paraguaya

Fue recién en el 2003 cuando el tema reaparece, ahora directamente con el formado de Fondos, a partir de una presentación formal del gobierno paraguayo ante el Consejo Mercado Común, mediante el documento "Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR" (febrero 2003).

En una primera sección se justificaba la necesidad de esta presentación en términos de la creciente dependencia de los países pequeños respecto de los grandes, en el MERCOSUR:

- "La concreción de una zona de libre comercio en el MERCOSUR, para fines de los noventa incrementó significativamente el comercio intrazona, con los consiguientes beneficios para los socios. Al mismo tiempo, y por efecto de esta apertura regional, las economías pequeñas se volvieron más dependientes de Argentina y Brasil, creando mayor sensibilidad al interior de sus estructuras de producción y exportación y mayores limitaciones para la adopción de las decisiones de políticas macroeconómicas.

- "Las inestabilidades económicas de Argentina y Brasil, a partir de 1999, y las decisiones unilaterales de política económica impuestas por estos países, incrementando las barreras no arancelarias, han afectado el comercio intrarregional como también a la capacidad productiva de los países pequeños, orientadas mayoritariamente al mercado de los vecinos.

- "Para una economía tradicionalmente abierta como la del Paraguay, la fijación de niveles arancelarios del arancel externo común (AEC) más elevados que el arancel nacional, y los sucesivos incrementos posteriores del AEC han sido poco beneficiosos, pues contribuyeron, entre otros, a restar competitividad a su proceso de desarrollo industrial, al hacer dependiente al país de la compra de insumos y bienes de capital de los países de la región, limitando seriamente su capacidad de elección.

En particular, se caracterizaba a la economía paraguaya[6] como: "la más vulnerable...la de menor peso...la de menor crecimiento en la década de los noventa ... y con mayores problemas de desarrollo en el MERCOSUR... La economía paraguaya es también la más rezagada, por haberse desarrollado dentro de un modelo económico con características adversas a un proceso de integración, y porque el país sufre de desventajas propias adicionales, como la falta de litoral marítimo y la insuficiencia de infraestructura para paliar dicha limitación.....la incorporación de inversión extranjera directa en el Paraguay en la década de los noventa ha tenido poco impacto sobre la marcha económica del país, y no ha estado concentrada en las exportaciones de productos nuevos o industriales, para aprovechar las ventajas del mercado regional".

Ante este panorama, el gobierno paraguayo critica la institucionalidad del MERCOSUR, en cuanto:

- "permanece como el único proceso de integración hemisférica donde las asimetrías no son reconocidas en la práctica, a pesar que el Protocolo de Ouro Preto reconoce la existencia de regiones menos desarrolladas. Resulta entonces paradójico que, mientras en un proceso de formación de una zona de libre comercio como el ALCA, el trato diferencial es discutido en los grupos de negociación, en un proceso como el MERCOSUR que pretende llegar más allá de una unión aduanera, este tema aún no haya sido considerado".

- carece de "una política comercial que establezca el nivel de protección o apertura de la economía en concordancia con una estrategia de industrialización exportadora, perjudicó especialmente al Paraguay al no otorgarle el incentivo necesario a su gobierno y a su sector privado para encarar una política con esa orientación y, por el contrario, alentó más bien el mero comercio de triangulación".

En consecuencia, el gobierno paraguayo deriva una propuesta estructural de trato diferencial hacia Paraguay : "aún cuando existe una firme voluntad de los agentes públicos y privados del país por encaminar al mismo hacia un modelo económico de industrialización exportadora, el Paraguay necesitará contar con políticas y medidas especiales del MERCOSUR que apunten a respaldar este esfuerzo para el aprovechamiento mayor de la apertura regional".

Se aclara también que:

- "el trato diferencial solicitado "no implica exonerar al Paraguay de su tarea de transformación del actual modelo económico, poco adecuado para participar con éxito en un proceso de integración".

[6] De acuerdo al documento, comparativamente, el caso uruguayo serìa diferente, al aprovechar acuerdos comerciales anteriores con Brasil y Argentina (PEC y CAUCE), incrementando su producción agro-industrial y diversificando sus industrias no agrícolas con efectos directos sobre el aumento de las exportaciones. Entretanto, Paraguay aumentaba su concentración de exportaciones al MERCOSUR con el predominio de rubros tradicionales, con poco incremento de una oferta exportable diversificada y de mayor valor agregado y con un estancamiento de sus exportaciones totales.

- "siendo la magnitud de la economía paraguaya residual ante el resto del MERCOSUR, un aumento de sus exportaciones, principalmente industriales, no afectará mayormente a las economías de Brasil y Argentina, pero sí significará un impacto diferencial favorable al desarrollo competitivo del Paraguay y un beneficio también para los demás socios, por ser sus principales proveedores.

Las propuestas concretas incluyen varios planos, desde el arancelario/paraarancelario hasta la promoción de cadenas productivas y de maquilas.[7] Aquí interesa destacar las referidas a la creación de dos Fondos: el Fondo de Desarrollo del Mercosur para Fronteras (FMDF), y un Fondo Especial del MERCOSUR para la Infraestructura en regiones menos desarrolladas.

El FMDF se justifica en términos de que "el crecimiento económico de los últimos 20 años en el Paraguay se ha concentrado en las regiones fronterizas, especialmente en el este del país, mediante actividades comerciales, agrícolas y agro-industriales. Sin embargo:

[7] Las propuestas de política (comercial, productiva y social) no vinculadas a la creación de Fondos son:
1. medidas arancelaria y para-arancelaria: a. definición de un Arancel Externo Común coherente con esa visión, y no solamente destinada a proteger los rubros de producción de los países mayores. b. abandonar la práctica de utilizar las medidas no aranceladas como instrumento para frenar las importaciones provenientes de los demás socios. c. que los ajustes al AEC, emprendidos en el marco del Grupo de Alto Nivel establecido para examinar la consistencia y dispersión del Arancel Externo Común, tengan en cuenta sus intereses de desarrollo.
2. medidas no arancelarias: medidas específicas que excluyas a los exportadores paraguayos de la aplicación de ciertas medidas, como la obligación de obtener licencias previas, y de facilitación de otras como los registros, donde debe crearse un canal especial para acelerar su obtención.
3. restricciones técnicas al comercio: que se adopten medidas específicas para que se le preste cooperación técnica suficiente para adecuar la producción nacional a los estándares regionales. Esta cooperación debería estar disponible para que las empresas paraguayas puedan introducir rápidamente los cambios necesarios para adecuarse a las regulaciones técnicas vigentes.
4. Importación de materias primas: utilizar hasta el año 2013 sus instrumentos normativos para la importación de materias primas utilizadas en la producción.
5. cadenas productivas: diseñar mecanismos de manera que puedan identificarse ciertas cadena productivas en las cuáles el Paraguay pueda acceder al mercado de los demás Estados a es con un régimen de origen diferenciado por un plazo determinado, y hasta tanto pueda consolidarse progresivamente la integración de tales cadenas de producción. Esta política también tiene una dimensión de apoyo al problema regional, en la medida que se priorize esta localización.
6. maquila: como fuerza de empuje hacia el cambio del modelo económico, que se facilite los medios para desarrollar el régimen de la maquila. En este contexto, se requiere la extensión de la autorización para utilizar el régimen de admisión temporaria por lo menos hasta el año 2013.
7. un acceso profesional a la asistencia técnica de los principales centros de capacitación de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, para implementar programas de entrenamiento intensivo y amplio de la mano de obra nacional, incluyendo becas y financiamiento. Se priorizaria la formación de la mano de obra vinculada a las actividades orientadas a la transformación de la producción e integración de cadenas productivas.
8. relaciones externas: MERCOSUR debería apoyar de manera efectiva el otorgamiento de un trato especial y diferenciado en su favor en los foros de negociación, multilaterales y bilaterales, acorde al tamaño y desarrollo de su economía. En este contexto, en el marco de la OMC, el Paraguay ha impulsado la justa aplicación de la Cláusula de Habilitación, con el fin de evitar las discriminaciones ocasionadas por el otorgamiento de concesiones unilaterales por parte de países desarrollados a otros países en desarrollo. En consecuencia, se pide el apoyo a la tesis paraguaya de exigir una compensación en el caso que un país en desarrollo competidor no pueda ser beneficiado de la ventaja otorgada a otro, en aplicación de la Cláusula de Habilitación.

- al estar enmarcada la actividad comercial en las operaciones de reexportación, la misma sufre de un agotamiento en la medida que se profundiza la liberalización del comercio intrazona.

- al mismo tiempo, las actividades agrícolas de las regiones fronterizas no se vinculan productivamente con las regiones contiguas (de Brasil y Argentina) para su inserción en el MERCOSUR, sino consisten simplemente en exportaciones de materias primas con ningún o escaso procesamiento, para su distribución final hacia los mercados internacionales.

En consecuencia, se considera que las regiones fronterizas tienen el potencial de motor de desarrollo paraguayo, en la medida que sea posible financiar proyectos industriales con demostradas ventajas competitivas y posibilidades de colocación interna en el MERCOSUR.

Por su parte, el Fondo Especial de Infraestructura e integración física también se aplicaría a las regiones económicas menos desarrolladas y particularmente aquellas que están dentro de los corredores de la IIRSA, lo que además, permitirá la interconexión de zonas interiores de menos desarrollo vía esquemas multimodales. Este fondo favorecería a todo el Paraguay como una de las regiones mencionadas.

Para integrar estos fondos, se proponen diversas opciones, siendo las dos principales las siguientes:

- aprovechar la asistencia financiera ya existente de parte de organismos regionales (CAF, FONPLATA y otros) y multilaterales (BID, BM) y complementar esta asistencia con modalidades de co-financiamiento del sector privado regional o internacional, o a través del sistema de concesiones al sector privado.
-
- asignar a una o varias entidades financieras solventes, y con orientación a créditos al desarrollo, de los países mayores (caso BNDES en Brasil), el rol de financiador de los proyectos vía préstamos concesionales.

Decisiones conjuntas posteriores

Como reacción al documento paraguayo, al poco tiempo (en su reunión de Asunción, en junio 2003), el Grupo Mercado Común solicitó que el tema se incorporase en la agenda del Consejo Mercado Común, la cual, efectivamente, en su propia acta colocó la siguiente frase: “las delegaciones coincidieron en la importancia de considerar las asimetrías existentes entre los países de la región, con miras a fortalecer el proceso de integración”.

Posteriormente, en octubre, la IV Reunión Extraordinaria del Consejo incorporó en su acta final que “las delegaciones manifestaron que el principio de Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR debe ser incorporado de manera transversal en los distintos ámbitos de negociación, y resolvieron que el Grupo las considere de manera prioritaria durante el presente semestre”.

Finalmente, el Consejo, en su reunión de diciembre del 2003, en Montevideo, tomó la decisión de "implementar, en el más breve plazo posible, medidas necesarias para corregir las diferencias existentes a causa de las asimetrías entre los países, así como la condición de Paraguay como país sin litoral marítimo".

En este marco, el MERCOSUR garantizó "promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas".

Previamente, en los considerandos se agregaban elementos que permiten caracterizar el tipo de mecanismo: "la necesidad de dotar al MERCOSUR de instrumentos que posibiliten el eficaz aprovechamiento de las oportunidades generadas por el proceso de integración, en especial en cuanto a los recursos disponibles, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la complementación industrial de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio".

IV. ANTECEDENTES DEL SINDICALISMO PARAGUAYO

El sindicalismo paraguayo ha participado de este proceso de elaboración de propuestas hacia fondos estructurales, al ser parte de la CIOSL-ORIT (con relación a las propuestas generales mencionadas en la primer sección), y en el propio MERCOSUR, como integrante de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).

Efectivamente, ya al poco tiempo del Acuerdo de Asunción, las centrales del Cono Sur incluyeron esta temática en su carta a los Ministros de Trabajo (reunidos por primera vez en Foz de Iguazú, diciembre 1991), al señalar la necesidad de "crear fondos estructurales de carácter social para atender a las personas, grupos o regiones que no se beneficien con la integración, y para disminuir la asimetría que se verifica".

En 1994, la CCSCS presentó al MERCOSUR su propuesta de Carta de Derechos Fundamentales, cumpliendo con los plazos del cronograma inicial del MERCOSUR (1992) en esta materia, el que al poco tiempo fue reconvertido a los nuevos plazos y temas impuestos por la etapa de creación de la Unión Aduanera (Protocolo de Ouro Preto, diciembre 1994).

El artículo 22 planteaba, como reflexión general ligada al empleo: "Los Estados Partes se obligan a desarrollar políticas con metas prioritarias de conservación y ampliación del empleo, adoptando las medidas necesarias para la superación de los efectos sociales resultantes de los procesos de reconversión tecnológica o reestructuración productiva"

En este marco, el articulo 23 profundizaba sobre el enfoque regional, al proponer que para promover esta política, los Estados Partes garantizarán:

- la implementación de medidas específicas para atender necesidades sectoriales o regionales.
- la creación de fondos específicos para apoyar la reconversión productiva y la

recalificación profesional, principalmente para los sectores o regiones más perjudicadas por los efectos de la integración económica.

Por entonces, la participación sindical en los recién constituidos subgrupos del Grupo Mercado Común, habían ya incorporado el tema: en 1993, en el subgrupo 10, el sindicalismo instó a que se presentaran propuestas para la instrumentación de un fondo "destinado a prestar financiamiento compensatorio en materia de empleo y formación profesional"; en el subgrupo 7, en 1994, se volvió a insistir con que "será conveniente considerar la necesidad de la creación de un fondo social para la reconversión", con las siguientes propiedades: la reconversión productiva de las áreas-sectores más afectados por la integración regional, la formación y recalificación profesional, y la generación de nuevos puestos de trabajo".

En 1997 el sindicalismo paraguayo, junto a sus equivalentes en el Cono Sur, ha llegado a consensos con sectores empresarios y otras organizaciones de la sociedad civil a través del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del MERCOSUR, registradas en la recomendación "Políticas de Promoción del Empleo" que incluye un capítulo sobre atención a sectores y grupos específicos, el que particulariza sobre las denominadas "regiones sumergidas".

Como fundamentación, se señala que "cada uno de los países del MERCOSUR tiene heterogeneidades regionales internas. Es decir regiones de mayor y de menor desarrollo económico y social relativo. En general las variables económicas y sociales tienen un rango inferior en las regiones de menor desarrollo relativo. La no atención de esta problemática puede derivar en el vaciamiento de regiones al trasladarse la población hacia regiones con mayores oportunidades laborales".

Como consecuencia, se considera "necesaria la atención de estas problemáticas regionales y elaborar políticas de promoción de actividades económicas en regiones de menor desarrollo relativo, de forma de contribuir a una mayor homogeneidad nacional y del conjunto del MERCOSUR". Asumiendo que esta tarea es de largo aliento, el FCES agregaba que "mientras no se llegue a articular una política común del MERCOSUR de promoción de regiones de menor desarrollo relativo, deberán articularse reglas comunes que hagan que las regiones postergadas de distintos o de los mismos países no compitan entre sí mediante el ofrecimiento de estímulos fiscales o financieros a la radicación de inversión extranjera directa, que beneficiará a ésta en desmedro del empleo global en el espacio económico MERCOSUR".

Los otros capítulos sobre sectores y grupos específicos, en su conjunto, son combinables con este enfoque, al referirse a sectores económicos, pequeñas y medianas empresas y grupos poblacionales especialmente afectados, todos los cuales tienen una dimensión regional.

Finalmente, el sindicalismo bancario del Paraguay, junto a sus pares sectoriales de los otros países del MERCOSUR integrados en el Comité Finanzas de la CCSCS, respondieron a un pedido de la Comisión de Desarrollo Productivo (CDS) de esa Coordinadora dirigido un enfoque estratégico sobre el papel del sector financiero en la integración. El documento final

(II Reunión del Comité, Buenos Aires, junio 2002), destacó la estrecha relación entre la banca de fomento y un fondo regional en la línea de los fondos sociales europeos.[8]

V. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista del sindicalismo paraguayo, y en general del sindicalismo del Cono Sur, el 2004 se presenta propicio para avanzar en el desarrollo de iniciativas que, desde los ya lejanos inicios de la década de los 90, han propiciado la creación de Fondos Estructurales que permitan resolver el principal desafío de la integración entre países de distinto nivel de desarrollo, muy frecuentemente vinculado al tamaño territorial y poblacional.

Las propuestas gubernamentales en el ALCA (por Brasil y Venezuela) y en el MERCOSUR (por Paraguay) han ubicado esta temática en la agenda institucional de los Países Miembros de ambos procesos. Se trata ahora de, sobre la base de la reflexión sindical continental y conosureña, combinar las distintas vertientes que presentan estos Fondos, en la experiencia internacional (sobre todo la Unión Europea, también la propuesta brasileña ante el ALCA) para que se conviertan, simultáneamente, en instrumentos de desarrollo económico nacional/regional/sectorial y en política sociales de empleo/trabajo que atiendan al factor humano involucrado.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL Fondo de Integración Regional, Santiago, 1997

CEPAL Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2003, Santiago 2003

CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002, Santiago 2003

CIOSL-ORIT/ ACTRAV-OIT, Enfoque sindical sobre Fondos Sociales en la Cumbre de las Américas, Buenos Aires, 2003

ALCA, Declaración de Miami, web 2003

ALCA/CNC, Propuesta del MERCOSUR, web 2003

[8] En verdad, la reflexión del sindicalismo paraguayo sobre banca de desarrollo proviene de su participación en la Sección Banca y Seguros de la IROFIET, luego fusionada en UNI-Américas, a partir de la creación de esta estructura en el 2000. En este marco, el Comité Finanzas actúa como subgrupo de UNI-Finanzas, referido exclusivamente a los países del Cono Sur. En esta etapa, respecto de la ya mencionada Red BANASUR, se solicitaba que se la considerara la base de una banca de fomento supranacional que avanzara hacia el financiamiento de esfuerzos de producción y comercialización que mejoraran las economías regionales, microemprendimientos, Pymes, sectores agropecuarios, desarrollo económico comunitario y desarrollo del medio ambiente (IV Encuentro Bancario del MERCOSUR, Corrientes, noviembre 1995).

CIMT/OEA, Propuesta de un Fondo de Promoción del Trabajo Decente, XIII Conferencia. Web 2003

Ministerio de Hacienda del Gobierno de Paraguay, Informes sobre el impacto fiscal de Acuerdos Bilaterales con países miembros del CAN, WEB Ministerio de Hacienda..

MERCOSUR/XXIV CMC/DT No. 01/03, Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR. Propuesta del Paraguay.

MERCOSUR/CMC/DEC 27/o3 Fondos Estructurales

EL ALCA ¿AFECTARÁ LA SOBERANÍA DE PARAGUAY?

Marcello Lachi

Marcello Lachi, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de los Estudios de Siena (Italia).
Gerente de la cooperativa de servicios jurídicos a los Municipios FaberCoop (Italia). Coordinador del Proyecto de Transparencia Administrativa y Participación Popular por la Municipalidad de Sovicille (Italia).
Responsable del Proyecto de comunicación interna y externa a través de herramienta web y por Internet de la Cooperativa Universitaria entre 2000 y 2002.
Fundador y Coordinador editorial del portal web ParaguayGlobal.com.
Actualmente trabaja como consultor independiente para el Gabinete de Estudios de Opinión - GEO y La Fundación Casa de la Juventud. Es comentarista para el diario La Nación.
De nacionalidad italiana, en Paraguay desde 1997.

El ALCA
¿afectará la soberanía de Paraguay?

Marcello Lachi

Introducción

Existe una suerte de interpretación maniqueísta del proceso de conformación del Área de Libre Comercio para las Américas (también llamada ALCA) que teoriza que su implementación es, en realidad, el instrumento con el cual Washington quiere socavar la soberanía de las naciones latinoamericanas. Este sentimiento tiene su origen, en buena parte, en la famosa frase del Ministro de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, Colin Powell, que en algún momento dijo: "Nuestro objetivo en el ALCA es garantizar a las empresas de EE.UU., el control de un territorio que va desde el Polo Ártico hasta la Antártica, de libre acceso al mercado sin ningún obstáculo ni dificultad para nuestros capitales, productos, servicios y tecnología en todo el hemisferio".

Pero, como dijimos, esta es una interpretación por lo menos apresurada y, quizás, un tanto ingenua, considerando que, de hecho, la soberanía de los países latinoamericanos, por lo menos con respecto a la implementación de políticas económicas, financieras y laborales nacionales, ha sido entregada a los Estados Unidos por sus propios gobiernos desde hace ya muchos años. Mucho antes que el ALCA fuera siquiera una idea en las mentes de sus creadores.

Las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos, desde hace mucho tiempo, no se deciden más en los palacios presidenciales de Argentina, Brasil, Chile, Perú; sino en los pasillos de Washington, en las oficinas del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de la Federal Reserve estadounidense. En los años ochenta del siglo pasado los gobiernos de América Latina ya les entregaron buena parte de la soberanía económica y financiera de sus respectivos países.

Las relaciones económicas EE.UU.-América Latina

La actual situación de dificultad de muchos países de América Latina para hacer frente a sus abultadas deudas externas no es nueva. De hecho, tuvo un importante antecedente, hace más de 20 años, en 1981-82, cuando se verificó la denominada "crisis de la deuda".

En ese entonces, la mayor parte de los países de América Latina, gracias a la solerte actividad de gobiernos de facto y regímenes militares, llegó a inflar de tal forma sus carteras de créditos con los bancos norteamericanos y europeos que alcanzó un punto de no retorno y a la imposibilidad contable de devolver ni siquiera la cuota interés del dinero obtenido sin hacer quebrar de forma definitiva a sus economías.

Esta grave situación de potencial “default” de todo el continente latinoamericano, en vez de poner en crisis al sistema financiero mundial fue aprovechada por el gobierno de Washington

y sus organizaciones económicas allegadas (FMI, Banco Mundial, Wall Street), bajo el estrecho control ideológico de la Federal Reserve de Estados Unidos, como una oportunidad histórica, una suerte de "paspartout" económico-financiero a través del cual imponer, a los endeudados países latinoamericanos, una serie de condiciones políticas y económicas que abrieron América Latina a la penetración económica de las multinacionales norteamericanas. Se trata de aquella combinación entre elecciones libres y libre mercado que comúnmente llaman “modelo neo-liberal”.

Lo que sencillamente ocurrió es que los gobiernos de América Latina, para salvar sus economías de la enorme deuda externa acumulada y de la imposibilidad real de hacerle frente, y para que se mantuviera el flujo de capitales y créditos desde Estados Unidos hacia sus países, tuvieron que ceder, a partir de los primeros años de la década del ochenta, buena parte de su soberanía, por lo menos en el campo de las políticas económicas, financieras y laboral, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Aceptando desde entonces, a cambio de una renegociación de la deuda externa, las políticas de ajuste económico dictadas por Washington, cuyo efecto hubieran tenido, supuestamente, que estabilizar y relanzar el sistema económico de América Latina.

Así que nuevas reglas de juego fueron introducidas en América Latina dentro de la lógica del “libre mercado”: la eliminación de todas las barreras al comercio, el fin de los subsidios estatales, la privatización de las empresas públicas, la ilimitada explotación de los recursos naturales, la desregulación de las inversiones y del mercado del trabajo, la total liberalización del mercado de capitales. Y fueron las llamadas “reformas económicas” de los años 80 y 90 las que salvaron a América Latina del default, pero no de su abultada deuda externa, que si bien fue puesta bajo control, nunca se logró reducir o cancelar. Al mismo tiempo, le permitió a Wall Street invadir las economías latinoamericanas, invirtiendo en los mas diferentes sectores económicos y llegando a obtener beneficios como nunca EEUU obtuvo en los siglos anteriores en esta área del mundo.

Solamente en la última década del siglo XX, la "edad de oro del neoliberalismo", los bancos y las compañías multinacionales con sede en Estados Unidos obtuvieron un trillón de dólares en beneficios, intereses de la deuda y regalías provenientes de América Latina. Durante el mismo periodo pasaron a manos privadas más de 4000 empresas públicas: compañías de telecomunicaciones, de transportes, petroleras, mineras, bancarias. El superávit del comercio de los Estados Unidos con América Latina creció exponencialmente llegando a compensar más del 25% de su déficit con Asia o más del 50% con Europa.

Todo ello bajo el estrecho control de los gobiernos nacionales, que reestructuraron sus objetivos de fondo y reorientaron su intervencionismo en la economía ya no para favorecer a las empresas y a la producción local, sino más bien para proteger y mantener rentable la inversión extranjera.

Las políticas económicas, las reglamentaciones del mercado de trabajo, las reglas de comercio, las leyes sobre inversiones, todo fue dirigido a incentivar la llegada de inversores extranjeros, nunca hacia la potenciación del ahorro interno o la expansión de los mercados nacionales.

El resultado fue que las empresas multinacionales pudieron entrar por la puerta grande en los mercados latinoamericanos, mientras las pequeñas y medianas empresas nacionales se fueron a la quiebra sin poder competir con estos colosos en sus propios mercados. Además la liberalización financiera provocó el boom del capital especulativo a costa de las inversiones productiva, determinando una repentina reducción de los niveles de inversión interna en las industrias nacionales que, en muchos países, como Argentina, empezó a deprimirse hasta casi desaparecer

Los gobierno latinoamericanos acabaron así asumiendo el rol de guardianes de las inversiones extranjeras (de las estadounidenses en particular) y, con el tiempo, la cada vez mayor injerencia del FMI y del Banco Mundial socavó fuertemente la capacidad de los Gobiernos de tomar decisiones sobre los principales temas que involucran el desarrollo socio-económico de un país: precios, salarios, inversiones, subsidios, ahorros, etc., que pasaron integralmente desde las manos de los ministerios de hacienda y de los Bancos Centrales de las naciones latinoamericanas a las manos de la Federal Reserva de Estados Unidos.

El resultado final de esta situación es que, mientras las multinacionales gozan de beneficios hasta poco años antes impensables en América Latina, y las elites políticas y económicas latinoamericanas que defienden los intereses de Washington son premiadas con riquezas antes solamente soñadas, las empresas nacionales se deprimen y desaparecen, el crecimiento se queda a niveles mínimos, cada vez más amplios estratos de la población entran en la faja de pobreza y las desigualdades sociales se vuelven cada vez más amplias y terribles.

¿Por qué es necesaria el ALCA?

Pero si, de hecho, los gobiernos latinoamericanos renunciaron a su propia soberanía hace ya dos décadas, y el capital de las multinacionales de Estados Unidos ya adquirió el control de buena parte de los mercados latinoamericanos; y si además consideramos que una zona de libre comercio entre países de las Américas ya se está conformando a partir de los sistemas de integración regional y de los tratados de libre comercio bilateral, por casi el 80% del comercio continental, entonces ¿por qué se volvió tan importante para Estados Unidos implementar el proyecto del ALCA?

El problema de fondo que tiene Estados Unidos respecto a la actual situación de dominio económico que está ejerciendo sobre América Latina es que el "modelo" de libre mercado sobre el cual esta dominación se funda, es solamente "informal", es decir basado exclusivamente sobre un estado de hecho. Esto podría ser modificado en cualquier momento por situaciones nuevas, así como, por ejemplo, está ocurriendo en Argentina y Brasil, donde los gobiernos actuales están intentando recuperar parte de su soberanía económica desde las manos del FMI y del Banco Mundial.

Para Estados Unidos el ALCA encuentra su razón de ser en la necesidad de consolidar la situación actual, de institucionalizarla para darle estabilidad y continuidad. Mediante el ALCA la situación de colonización económica por parte de las grandes multinacionales de Estados Unidos que están en América Latina, podrá finalmente fundamentarse a partir de un marco legal y formal que permitirá "congelar" la actual situación de absorción de recursos, ahorros,

mercados, comercio y empresas de América Latina por parte de Wall Street, sin posibilidad de vuelta atrás.

El Proyecto ALCA, en este sentido, tiene como objetivo de fondo la eliminación definitiva de todos aquellos pequeños espacios de autonomía que todavía existen en América Latina, de aquellas legislaciones nacionales restrictivas y protectoras de intereses internos, que podrían ser utilizadas como defensa de los intereses nacionales por partes de gobiernos menos sumisos que aquellos que abrieron los mercados latinoamericanos a los Estados Unidos en los años '80 y '90.

Con el ALCA las decisiones acerca de las políticas económicas de cada país de América Latina pasarán a ser tomadas directamente, y sin posibilidad de vuelta atrás, por comisiones administrativas supranacionales, en las que, claramente, la potencia económica más poderosa (es decir Estados Unidos) dictará las políticas guías y supervisará, a propio favor, el desarrollo del proceso de integración económica.

Resumiendo, mediante la implementación del ALCA, Estados Unidos considera que aquellos beneficios exorbitantes que le produjo su penetración económica en América Latina en los últimos veinte años, podrán consolidarse de forma permanente e irreversible.

La amenaza Europea

Pero el ALCA no es solamente un instrumento para impedir que los países latinoamericanos recuperen aquella soberanía económica entregada a Estados Unidos hace veinte años. Hay un elemento mucho más importante que influye en su implementación y que fue la causa desencadenante del proyecto de integración inaugurado en diciembre de 1994 durante la I Cumbre de las Américas en Miami, cuando los 34 presidentes de las Américas de entonces sellaron el primer acuerdo para la instauración de una Área de Libre Comercio continental.

¿Por qué el ALCA se proyectó justamente en aquel momento cuando el neoliberalismo estaba en su auge y ni se husmeaba la posible existencia de presidentes no-alineados como Lula y Kirchner? ¿Qué hizo tan urgente la necesidad de institucionalizar la colonización económica de América Latina por parte de Estados Unidos a través de la instauración del ALCA?

Para entenderlo tenemos que dar un paso atrás en el tiempo y descabalgar el Océano Atlántico para ver lo que ocurría en ese mismo período en el continente europeo.

La Unión Europea, o Comunidad Económica Europea, como se llamaba entonces, fue fundada en 1957 por seis países: Italia, Francia, Alemania Occidental, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En 1973 adhirieron al tratado Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña, sucesivamente, en 1981, Grecia y en 1986 España y Portugal. A partir de ese año, la Comunidad Económica Europea ocupaba toda la Europa occidental no-comunista, exceptuando los países escandinavos y Suiza.

De todos modos, aunque habían construido un bloque económico y de mercado bastante importante, los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, aparte de Francia,

nunca buscaron realizar políticas autónomas con respecto a Estados Unidos. Situación nada extraña si consideramos que estábamos todavía en plena Guerra Fría. Pero las cosas empezaron a cambiar a partir de 1990, con la caída de los gobiernos comunistas en Europa Oriental antes, y de la misma Unión Soviética después.

El fin de la guerra fría y del comunismo en Europa del Este y en Rusia abrió nuevos escenarios geopolíticos y económicos en esta parte del mundo y dio inicio a una suerte de recuperación, por parte de los países de la Europa occidental, de aquella autonomía política y económica a la cual habían renunciado después de la Segunda Guerra Mundial en favor de Estados Unidos, para defenderse del "peligro rojo".

La reunificación de Alemania, que se realizó en diciembre de 1990, fue un paso importante en esta dirección. Se reconstituía así una nación que fue una potencia mundial durante los 100 años anteriores a la Segunda Guerra Mundial y que había demostrado siempre un notable poderío económico. Se consolidó un complejo financiero-industrial poderoso, con un mercado de casi 100 millones de personas, que sería el motor económico de la Unión Europea.

Pero este no fue más que el primer paso. En 1992, con el Tratado de Maastricht, el proceso dio un paso mucho más importante: se constituyó formalmente la Unión Europea, no solamente un mercado económico común, sino más bien una nueva entidad geográfica, una Europa políticamente unificada.

El tratado preveía la eliminación de todas barreras fronterizas internas a la Unión Europea, una moneda única, una identidad unitaria en el ámbito internacional, una política exterior y de seguridad común, una ciudadanía de la Unión.

Y no solamente esto. La recién nacida Unión Europea establecía reglas claras para la admisión de nuevos miembros con los ojos mirando principalmente hacia las naciones de Europa del Este, recientemente pasadas a un sistema económico capitalista y a un sistema político liberal-democrático. Se trataba entonces de construir una Unión Europea económica y política que potencialmente pudiera llegar desde las costas lusitanas hasta los Urales, con un potencial económico y poblacional como nunca se había visto anteriormente.

El proyecto de unificación europea está actualmente en pleno desarrollo. En 1996 entraron a la Unión Europea: Austria, Finlandia y Suecia. En 1999 se hizo realidad la moneda común, el Euro. Este año ya deberían incorporarse 10 países más entre los cuales se cuentan algunos con economías importantes como la de Polonia, Hungría y República Checa.

El tratado de Maastricht fue seguramente una ducha fría para Estados Unidos en aquel 1992. Después del fin de la Unión Soviética, su principal rival político, y del estancamiento económico de Japón, que en los años 80 fue su principal rival económico, ahora Estados Unidos arriesgaba tener que enfrentarse con un bloque económico y político muchos más poderoso, un nuevo rival en la batalla para la dominación de la economía mundial.

Aquí está la principal razón por la que Estados Unidos presentó a los otros países de América el proyecto del ALCA en 1994. En esos años, a través del capital español, italiano, francés y

alemán, la Unión Europea ya estaba desembarcando en América Latina, participando del festín neo-liberal; ahora, con la composición de un único y poderoso bloque económico y financiero europeo, el riesgo para Wall Street de que estas "cabezas de puentes" pudieran transformarse en una verdadera invasión masiva del capital financiero del viejo continente se volvía inaceptable, no solamente porque podía debilitar el control que Washington ejercía sobre las economías de América Latina, sino, y sobretodo, porque la posible competencia de las empresas europeas arriesgaba reducir con el tiempo las enormes ganancias que las empresas estadounidenses estaban consiguiendo en esta parte del mundo.

El tratado de Maastricht y todo lo que este presuponía para el futuro, impulsó a Estrados Unidos a actuar inmediatamente para defender las conquistas obtenidas por sus empresas en los años 80 en América Latina, y protegerlas de la posible competencia de las grandes empresas europeas. La mejor solución era, naturalmente, integrar en forma definitiva y sin posibilidad de marcha atrás las economías latinoamericanas con la suya, para poner un bloque a la penetración económica europea y garantizar que el sur del continente continuara siendo un mercado seguro para sus productos, suficientemente amplio para equilibrar la futura ampliación hacia el este del mercado de la Unión Europea.

Entonces, fue la batalla con la Unión Europea que el gobierno de Estados Unidos vislumbró, y no la necesidad de limitar la soberanía económica de América Latina, conquistada ya en el lejano 1982, la causante principal del proyecto de conformación del ALCA en el 1994, y es en este sentido que se deben leer las normas con las cuales se quiere regular el Área de Libre Comercio de las Américas.

Cómo el ALCA afecta lo que queda de la soberanía latinoamericana

Como dijimos, para Estados Unidos la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas responde a dos necesidades fundamentales: por un lado, la formalización de la actual situación de dominio económico sobre América Latina, para darle estabilidad y continuidad, eliminando toda legislación nacional protectora de intereses internos y, en segundo lugar, para limitar toda posibilidad de penetración en América Latina del capital europeo, al fin de salvaguardar los negocios de las empresas estadounidenses en esta área del mundo.

Según el borrador del ALCA, ésto se realizará a partir de la imposición en todo el continente de dos principios fundamentales: el *"trato nacional"* y *"el tratamiento de nación más favorecida"*.

El "Trato Nacional" prevé que productores o proveedores, nacionales y extranjeros, de bienes, servicios y capitales, una vez pasada la frontera, deban ser tratados por cada Estado de la misma forma, garantizando una situación de igualdad y competitividad entre ellos.

El "Tratamiento de nación más favorecida", en cambio, significa que en caso de que un país otorgue ventajas, favores, privilegios o inmunidades a otro país, o a una empresa de este país, los mismos serán concedidos automáticamente y sin condiciones a los demás países del bloque.

Estos dos principios tienen como consecuencia directa anular casi totalmente la posibilidad de los gobiernos nacionales de implementar políticas económicas a favor de actividades empresariales locales, obligándolos a homogeneizar el sistema normativo y de impuestos del país para poner en un plan de absoluta paridad tanto el producto de origen nacional como aquel que se origina en algunos de los otros países del bloque.

La libre competencia entre productos y servicios será entonces la única regla del ALCA, y esto significará la explícita prohibición de implementar medida protectoras a favor de empresas o proveedores nacionales, tanto para lo que se refiere a acceso a los mercados, como para compras gubernamentales, subsidios y preferencias tributarias. Además, se prohibirá la aplicación de requisitos de desempeño como: cuotas mínimas de exportación, porcentajes mínimos de contenido nacional, preferencias por bienes producidos o servicios prestados en el territorio nacional, relacionamiento de valor y volúmenes entre importaciones y exportaciones, normas para transferencia de tecnologías o conocimientos.

En cuanto a las empresas públicas, mediante el ALCA se impondrá la eliminación de todo monopolio público o basado en decisiones políticas, obligando a los estados miembros a abrir cada sector de la economía y privatizar o abrir al capital privado a todas las empresas públicas.

Siendo una fuerte limitación a la soberanía económica de los países miembros, no es diferente, como ya subrayamos, a lo que normalmente ocurre desde hace 20 años, con la sola diferencia que mediante el tratado del ALCA esta situación se formalizará e institucionalizará. y la posibilidad para los estados miembros de retomar su soberanía económica en el futuro se volverá casi inexistente.

Pero hay algo que sí, hasta ahora, no se había nunca verificado y que mediante la implementación del tratado del ALCA llegaría a producirse: el fin de una relevante cuota de soberanía jurídica y normativa de los estados miembros, debido a la creación de un mecanismo de resolución de conflictos entre inversionistas extranjeros y estados, que queda fuera de todo sistema normativo y jurídico nacional.

El actual borrador del ALCA prevé que la resolución de los conflictos entre inversionistas extranjeros y estados miembros, no deberá ser resueltas por los sistemas judiciales nacionales, según la legislación del país respectivo, sino por juzgados de arbitraje internacionales. Juzgados constituidos por tres personas nombradas por las partes y que funcionan según las reglas de dos instituciones internacionales: el “International Center for Settlement of Investment Disputes” del Banco Mundial y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional que define las reglas y procedimientos.

Es decir que cada empresa extranjera en su relación con cada Estado nacional, en toda ocasión que considere que una norma o actividad pública disminuya sus ganancias o las expectativas de ganancias de sus inversiones, podrá ponerse fuera del alcance de la jurisdicción nacional (a la cual continúan siendo sometidas las empresas nacionales) y pretender un arbitraje internacional para la resolución del conflicto.

Y no solamente en caso de conflictos, lo mismo puede ocurrir en caso de compensaciones para “expropiaciones” o medidas “equivalentes a una expropiación”, es decir, donde resulte una baja de las ganancias o de sus expectativas, para la empresa extranjera. Hasta ahora cada país, en sus leyes nacionales, se ha reservado el derecho de proceder a expropiaciones en nombre del interés público; ahora, en el marco del ALCA, estas decisiones podrán ser objeto de arbitraje internacional, llegando así a una "verdadera expropiación", amerita decirlo, de aquello que es un poder fundamental y absoluto que cada parlamento, la asunción del interés nacional

Con la implementación del Tratado del ALCA, entonces, no solamente se institucionalizará aquella pérdida de soberanía económica y financiera por parte de los estados latinoamericanos a favor de Estados Unidos que se origina en los años 80, sino que a ésta se agregará la pérdida de soberanía normativa y jurídica y se establecerá un nuevo orden jurídico transnacional en donde a las grandes empresas extranjeras multinacionales, generalmente de Estados Unidos (el único país del ALCA suficientemente desarrollado para albergar a muchas), se les permitirá no tener que responder más de sus actuaciones a las leyes locales, sino que se les concederá ser juzgadas por "árbitros" privados y culturalmente predispuestos a abogar en defensa de las "potenciales perdidas de ganancias" en desmedro de la defensa de los intereses públicos nacionales.

¿...y en Paraguay?

Paraguay, hasta el momento, por su marginalidad y residualidad económica con respecto a los grandes mercados de América Latina, estuvo bastante al margen, tanto de la implementación en el continente del modelo neo-liberal como del debate relativo a la creación del ALCA.

El proceso de privatización de las empresas públicas ha tenido un alcance bastante limitado en el país, debido sustancialmente al escaso mercado potencial de las empresas a privatizarse, que nunca estimuló a las multinacionales a presionar para su efectiva realización; por otro lado, el nivel de endeudamiento externo hasta el 2002 ha dado pocos dolores de cabeza, estando en un nivel bastante limitado, suficiente para garantizar la sustentabilidad del pago de sus intereses.

Pero esta situación de marginalidad ya está quedando en el pasado debido a las nuevas direcciones que está tomando la economía paraguaya que, en tanto es reducida y residual, actualmente se está insertando con fuerza en algunos de los principales procesos económicos continentales, como por ejemplo la producción intensiva de soja, en donde Paraguay resulta ser el 4to exportador mundial por tonelaje de este producto.

El valor estratégico actual de la producción de la soja en el mercado agrícola mundial hizo que Wall Street y las multinacionales estadounidenses sigan con mucha atención la evolución de este mercado. Después de la crisis del "mal de la vaca loca" y el abandono de las harinas de carne y huesos para la dieta de los rumiantes, causa principal de la enfermedad, la soja se ha transformado en el forraje básico de la ganadería, y en el elemento central de la recuperación de la producción cárnica de Europa y Estados Unidos. Sin contar que el cultivo mecanizado e intensivo de la soja necesita de enorme cantidad de agrotóxicos para su desarrollo, gran parte

de los cuales son producidos por multinacionales estadounidenses que están obteniendo importantes beneficios de su comercialización.

La importancia del negocio de la soja a nivel mundial y las repercusiones económicas que puede tener cualquier estorbo a su normal desarrollo, son dos aspectos importantes que hacen prever que muy pronto también Paraguay perderá su soberanía económica a favor de los intereses del gran capital norteamericano, y este proceso parece ya estar en marcha considerado que el actual gobierno, "firme y patriótico", se está demostrando tan favorable y sumiso a los intereses de los productores sojeros cuanto se demuestra "duro" e intolerante con las protestas del campesinado organizado que contesta los daños a la salud que el uso masivo de agrotóxicos está comportando para las poblaciones rurales.

Además, a favor de este proceso de reducción de la soberanía económica de Paraguay, trabaja también la nueva situación de endeudamiento exterior del país, que ha llegado actualmente a niveles de guardia, poniendo al país, como ya ocurrió con los otros países del continente, a merced del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Ha sido durante el desastroso gobierno del presidente González Macchi (1999-2003) que el endeudamiento exterior creció notablemente, debido tanto a los importantes préstamos tomado por el gobierno, como para la fuerte caída del valor del Guaraní respecto al Dólar registrada en el periodo 2001-2002; situación que ha determinado un aumento espectacular de la deuda exterior (en dólares) con respecto al PIB; que ha pasado del 20% hasta el 40%, volviendo su pago un problema central por el país, que en 2003 estuvo varias veces cerca del default, obligando al nuevo Gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos a buscar la ayuda del FMI para salir de esta difícil situación.

Así que ahora también Paraguay, después haber vivido los años áureos del neoliberalismo al margen de la "invasión" económico-financiera de Estados Unidos, está perdiendo definitivamente aquella condición de país olvidado por el gran capital de Estados Unidos, por la importancia que llega a tener la producción sojera local en el mercado mundial y el crecimiento sostenido de la deuda externa, para integrarse totalmente en el sistema de "cesión de la soberanía económica nacional" al FMI y al Banco Mundial, vigente en toda América Latina.

Y que esto esté verificándose a pasos agigantados lo demuestra el reciente acuerdo (diciembre 2003) logrado entre el Gobierno y el FMI que, a cambio de créditos suficientes a tener bajo control la deuda acumulada y mantener constante el pago de los intereses, está imponiendo al país aquellas mismas “reformas económicas” que se implementaron en los años 90 en el resto del continente.

Las "reformas" apoyadas por el FMI prevén, en efecto, la aprobación de un paquete de leyes económicas entre las cuales están la ley de reforma de la caja fiscal, la ley de reordenación administrativa y de adecuación fiscal, la ley de reforma de la banca pública y la modificación del código aduanero. Además prevén la implementación de una serie de nuevas medidas fiscales como la reducción del Impuesto a la Renta del 30 al 10 por ciento, la eliminación del Tributo Único, la generalización del IVA a todos los productos, el Impuesto a la Renta

Personal para los que tengan ingresos superiores a diez salarios mínimos, la modificación del Impuesto Selectivo al Consumo, la patente fiscal a los vehículos, etc. Y finalmente prevén para el Gobierno la obligación de aumentar en 85 millones de dólares la recaudación pública en 2004, para tener así superávit fiscal y estar en condiciones de pagar sin retraso las cuotas de la deuda exterior en el futuro.

Una serie de medidas, entonces, que insertarán finalmente al país entre los futuros objetivos de la recién reiniciada invasión del capital norteamericano a América Latina (que se dirigirá sin duda hacia la producción agrícola mecanizada, donde es posible conseguir altos beneficios), sin importar que éstas mismas medidas ampliarán el estado de crisis económica del país, visto que, como la teoría económica demuestra, al aumentar la presión fiscal, reduciendo la disponibilidad económica de los consumidores y las empresas, la recesión aumenta y no disminuye.

Paraguay, por lo tanto, ya está listo para adecuarse a la tendencia del resto de América Latina de poner su soberanía económica y financiera totalmente en manos del FMI a cambio del mantenimiento del flujo de capitales necesarios para cubrir los intereses de la deuda externa acumulada y para reactivar los gastos de inversión en el país: todo esto mientras el Tratado de ALCA se mantiene aún en el papel y su aplicación integral está todavía muy lejos de ser realidad.

Conclusiones

Como vimos no es que la implementación del tratado del ALCA sea la herramienta fundamental para socavar la soberanía de los países de América Latina, ni tampoco la de Paraguay en particular; para ello es suficiente ponerse en las manos del FMI y del Grande Capital norteamericano para perder todo poder de decisión acerca el desarrollo económico y social del país.

Lo que implicará la implementación del ALCA, es la institucionalización de esa situación, que privará de forma definitiva y sobre bases legales, aquella soberanía económica que, libremente, el actual Gobierno ya está cediendo al FMI y a Wall Street.

Por cierto, hay que subrayar que en Paraguay el ALCA podría tener repercusiones aún más graves que en otros países latinoamericanos, debido a la debilidad estructural de su economía, con el riesgo de que su implementación pueda llevar a una muerte súbita de la industria nacional, demasiado débil para poder competir con las multinacionales o las industrias de otros países del bloque, y a una invasión imparable del capital extranjero para la explotación de sus recursos naturales. Si a esta situación sumamos, además, la escasa cultura empresarial de la burguesía local y la imposibilidad para los futuros gobiernos de implementar políticas económicas nacionales dentro del marco del libre mercado impuesto por el ALCA, el cuadro que se nos presenta es bastante sombrío.

El riesgo para Paraguay es transformarse de forma definitiva, y sin posibilidad de vuelta, atrás, en un área económicamente marginal del continente latinoamericano, un lugar bueno solamente para la explotación de sus recursos naturales: tierra, agua y mano de obra a buen

precio; pero que nunca llegará a ser destino de inversiones industriales y estará condenado a no tener nunca aquel desarrollo económico e industrial necesario para hacerlo salir de la situación de subdesarrollo económico y social que actualmente está viviendo.

Bibliografía

Boron, Atilio A., ALCA: la legalización del imperialismo, 2003, www.rebelion.org

Hillebrand, Ernst, Más allá del comercio, los problemas de fondo del ALCA, 2003, Friedrich Ebert Stiftung, Chile

Petras, James, Las relaciones USA-Latinoamérica, Quién obtiene que, donde y cómo, 1999.

Petras, James, El ALCA visto desde los Estados Unidos, 2003, www.rebelion.org

Termes, Rafael, La Unión Europea, historia y perspectivas, El Escorial, Madrid, 2003

INTERPELANDO AL LÍDER: EL DESAFIÓ DE CONSTRUIR GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN PARAGUAY

Pablo Brugnoni

Jorge Pablo Brugnoni es uruguayo, residente en Paraguay desde 2001. Se recibió como politólogo en la Universidad de la República, donde actualmente cursa la maestría de Ciencia Política. Es profesor de la cátedra de "Ciencia Política" en el Instituto Superior de Teología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". En la Facultad de Filosofía de la misma universidad dicta Política Comparada I y II. En la Universidad Columbia del Paraguay es profesor de "Teorías del Desarrollo" y "Práctica Profesional". Dicta la materia: "Gobernabilidad y Desarrollo Humano" en el Curso de Postgrado de Gerencia y Desarrollo Social, UNA y Via Prodesarrollo.
Es Analista Senior en el proyecto de "Promoción de la Gobernabilidad Democrática" del PNUD, trabajando en la construcción de un sistema de información y conocimiento para la gobernabilidad democrática en Paraguay.
Colabora en el semanario Brecha (Montevideo, Uruguay), en la revista Acción (Asunción, Paraguay) y en otras diversas publicaciones.

Interpelando al líder: el desafío de construir gobernabilidad democrática en Paraguay

Pablo Brugnoni

Ya es folclórica la incapacidad que los ciudadanos mutuamente se endilgan respecto a la elección de los mejores candidatos para ocupar cargos de gobierno. Se extiende como una mancha de pesimismo democrático (germen de las propuestas autoritarias) la percepción de que la gente no sabe votar, que no sabe discriminar entre las opciones políticas y manifestarse así a favor de las mejores. Las explicaciones remiten a la corrupción, la ignorancia, la desidia... Varias son las razones expuestas. Pero no surge fácilmente una pregunta previa y fundamental: ¿qué debemos esperar de los políticos? Es decir: ¿con qué criterios evaluamos sus propuestas y desempeños?, ¿qué lentes nos permiten apreciar los valores verdaderamente relevantes? Ahora, cuando aún podemos abordar el tema relativamente despojados de nombres y partidos por la lejanía de las próximas elecciones, quizás sea un buen momento para la reflexión.

El sofista Protágoras dijo que "el hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en tanto son y de las que no son en tanto no son". Ni la razón ni la ciencia ni ninguna otra entidad superior pueden reclamar para sí el monopolio de la verdad. La definición de los problemas públicos dignos de atención y los caminos de acción que la comunidad emprenderá para resolverlos se ubican dentro del ámbito de la política, de la deliberación ciudadana. La multiplicidad de opiniones es la principal referencia de los asuntos públicos, por lo que es ingenuo plantear un decálogo del liderazgo político, o algún folleto con pretensión de manual sobre cómo votar bien.[1] Los criterios deben ser construidos por cada ciudadano con parámetros de tiempo y lugar determinados.

Lo que aquí se expone tiene, por tanto, el simple valor de un estímulo para que cada uno dé forma a sus propias conclusiones. El objetivo es llamar a la reflexión sobre las categorías que se utilizan para evaluar y elegir a quienes representarán en el ámbito político nuestros intereses e ideales. Utilizando aportes conceptuales provenientes de la noción de gobernabilidad democrática se proponen tres preguntas (entre la infinidad posible) que ayudarán en la tarea.

1.- ¿Promueve la institucionalización?

El líder democrático apuesta por institucionalizar sus acciones, por darles permanencia más allá de las personas. Si ante cada problema recurre a soluciones *ad hoc* sin proyectar normas que marquen públicamente un procedimiento general de resolución su aporte se ve restringido notablemente.

[1] Esta interpretación "política" (distinta a la tradicional gnoseológica) del pensamiento sofista, que lo coloca como propulsor principal del pensamiento democrático, la extraje del libro de Pablo da Silveira: *Política & Tiempo. Hombres e ideas que marcaron el pensamiento político.* Editorial Taurus, Buenos Aires, 2000.

Las instituciones son las "reglas de juego" que constituyen el marco relativamente estable de expectativas donde se desarrollan las interacciones socio-políticas. Los actores toman sus decisiones de acuerdo, en especial, a los costos y beneficios que promete el orden institucional del que se trate, ya que éste moldea el conjunto de incentivos esperados. Esto incluye a las normas y organizaciones formales o informales de la sociedad. Por ejemplo, si unos vecinos se movilizan preocupados por el daño ecológico que causa una fábrica recientemente instalada en su barrio por la emisión de gases contaminantes, tienen que considerar el contexto institucional. Deben saber si existen normas legales que los amparan. Si existen, ¿ante quién o quiénes reclaman su cumplimiento? Muchas veces lo informal es más poderoso que lo formal: ¿Se denuncia ante el fiscal correspondiente, a la policía o es más eficaz llamar a la prensa? Si no hay normas legales que reglamenten la situación, ¿intentan cambiar la legislación por medio de la iniciativa popular, o buscan medios más directos de resolución? ¿Es posible organizar solidariamente a los clientes y empleados de la fábrica para presionar a la gerencia? Si un vecino manifiesta algún tipo de influencia política, quizás el camino más rápido sea lograr su intercesión. De acuerdo al marco institucional que perciban (leyes, organizaciones, normas culturales, etc.), el grupo de vecinos elegirá el curso de acción que crea más favorable, y existen reglas que permiten una resolución fácil, sostenible y rápida de los problemas y otras que enturbian hasta el caos las alternativas.

Este ejemplo nos ayuda a comprender la importancia de fortalecer las instituciones políticas. Si son estables y conocidas por todos, generan previsibilidad. Esto es, podemos saber con relativa certeza cómo van a actuar los demás. No será necesario golpear infinidad de puertas, imaginar múltiples escenarios, derrochando esfuerzos que podrían ser utilizados con mayor éxito en otras actividades. Así se reducen sobremanera los costos de información, aumentando la eficiencia colectiva de las decisiones. Por otro lado, el mayor nivel de certidumbre que otorga la institucionalización facilita las transacciones políticas y la cooperación por la posibilidad de repartir inter-temporalmente los costos y los beneficios. Si una organización no gubernamental decide intermediar entre los vecinos que protestan contra la contaminación y los gerentes de la fábrica, y ofrece, para dejar satisfechas a las partes, una ruta de solución que incluye la paciencia de los vecinos y el compromiso de un paulatino descenso de las emisiones contaminantes, se requiere un mínimo nivel de institucionalización de las organizaciones involucradas y de los compromisos asumidos, es decir, la relativa certidumbre de que la ONG no se irá al otro día, dejando estancado el proceso, ni que los vecinos cambiarán su opinión y, luego de comenzada la progresiva reestructuración productiva, reclamarán cambios inmediatos, ni que los dueños de la fábrica se aprovecharán de la espera acordada para seguir contaminando impunemente. Esa seguridad se logra si existe un colchón de garantías sociales, culturales y jurídicas que conforman la institucionalización de los intercambios; considerando que la mayoría de las decisiones sustentables incluyen la necesidad de acuerdos intertemporales, esta estabilidad institucional se vuelve imprescindible.

El buen líder, entonces, es aquel que aprecia la importancia de cristalizar sus acciones en procedimientos legítimos y conocidos para la regulación de los intercambios. Es aquel que demuestra normas éticas claras, que respeta la ley y los acuerdos realizados, aún cuando eso redunde en resultados inmediatos no deseados (a veces puede parecer más fácil eludir procedimientos formales para lograr una mayor eficiencia de las decisiones; sin saber que en

el largo plazo se está socavando un orden que seguramente nos brinda más beneficios que cualquier ventaja puntual).

2.- ¿Manifiesta una continua actitud democrática?

El líder democrático dibuja como horizonte de su camino la construcción y consolidación de un entramado institucional, pero no de cualquiera, sino del que da forma a un orden democrático, basado en el respeto, la tolerancia y la comprensión.

Llenando los titulares de los medios, la Democracia se convirtió en la escarapela que todos quieren lucir en la solapa. Pero sin discutir sus manifestaciones concretas en la vida cotidiana su significado parece perderse, vaciarse hasta quedar desnudo en un simple acto eleccionario cada algunos años, olvidando que la Democracia es un estilo de vida impregnado en toda la sociedad. Estilo de vida que implica, en primer lugar, una concepción de la vida en comunidad por la cual se valora el pluralismo, es decir la manifestación abierta de las diferencias, ya no como un período transitorio hacia el paraíso de la unanimidad, sino como la natural forma de convivencia, en la que cada uno afirma su identidad a partir de la confrontación en libertad de sus opiniones.

Y la posibilidad de disentir no se asegura solamente con los derechos formales, que son su condición *sine qua non*, también es necesaria la tolerancia como un valor extendido en toda la sociedad. El líder democrático no estigmatiza al que piensa distinto con motes difusos, que rehuyen el verdadero centro del problema, sino que defiende su posición ofreciendo argumentos claros en un debate responsable.[2] Articula discursos que marcan su postura con firmeza, pero consciente de sostener una opinión dentro del abanico dispar de posturas que deben ser respetadas, e incluso celebradas porque crean el ámbito de deliberación sobre el que se yergue el régimen democrático.

[2] Como ejemplo, los campesinos, actores muy relevantes de la sociedad paraguaya por su número, movilización y aporte a la producción, son frecuentemente menospreciados en su calidad de interlocutores válidos. Morínigo alerta que en la sociedad paraguaya se extiende una perspectiva conservadora que los descalifica con estigmas tales como "anticuados", "manipulables", etc. excluyéndolos, en el imaginario colectivo, del debate sociopolítico. Ver José Nicolás Morínigo: "De la protesta social al movimiento campesino", en Revista Novapolis n° 2, Asunción. Ilustrativo de esa generalizada visión despectiva es un editorial reciente del diario ABC Color, el de mayor venta en el país: "A nuestros campesinos sin duda les faltan educación y conocimientos, pero también entusiasmo. Se abandonan a sí mismos en la pobreza, asidos al consuelo del fatalismo; sin duda, a algunos la vida les sonríe regalándoles suerte, a otros no les da fortuna. Lamentablemente, muchos sacerdotes católicos alimentan esta resignación destructiva asegurándoles que luego serán premiados, porque 'de los que sufren es el reino de los cielos', tergiversando el mensaje cristiano para consolarles en vez de incentivar su espíritu de superación. Pero estos mismos sacerdotes a la vez claman desde los púlpitos que el país debe salir de la pobreza.
Más grave se torna la situación cuando esta actitud indolente y conformista del campesino paraguayo contrasta a ojos vista con la del colono extranjero que se instala a su lado (trabaja de sol a sol y no toma tereré), quien comenzando con la misma cantidad de tierra progresa y se enriquece, lo supera fácilmente y lo somete encima a la humillación de sentirse avasallado en su propio país por la ignorancia de las técnicas con las que produce su vecino. Aquí es donde surgen otros personajes negativos: los oportunistas políticos, que ven en esta situación la chance para acaudillarlos y convertirlos en clientes electorales. Les fomentan el odio a ese extranjero, al que convierten en chivo expiatorio de las desgracias del campesino, y lo incitan a este para acorralarlo, desanimarlo y, si se puede, expulsarlo." Editorial Diario ABC Color, 15 de febrero de 2004.

Para ello debe establecer relaciones de comprensión y empatía con otros grupos y personas. Esto significa tener la capacidad de colocarse en el lugar de los demás, saberlos diferentes en muchos aspectos, pero esencialmente iguales en cuanto personas inmersas, como todos, en la paradoja de la vida, sometidos a pasiones y pretensiones inefables, y acosados por el tiempo. Esa hermandad de la que hablaba Unamuno en "El sentimiento trágico de la vida", es entrañablemente distinta al simple (y muy común) llamado a conceptos generales y vacíos como el de humanidad, ya que está enraizada en vivencias reales y marcadas por el común sufrimiento:

> *Homo sum; nihil humani a me alienum puto, dijo el cómico latino. Y yo diría más bien: Nullum hominem a me alienum puto; soy hombre, a ningún otro hombre estimo extraño. Porque el adjetivo humanus me es tan sospechoso como su sustantivo abstracto humanitas, la humanidad. Ni lo humano ni la humanidad, ni el adjetivo simple, ni el adjetivo sustantivado, sino el sustantivo correcto: el hombre. El hombre de carne y hueso, el que nace, sufre y muere —sobre todo muere—, el que come y bebe y juega y duerme y piensa y quiere; el hombre que se ve y a quien se oye, el hermano, el verdadero hermano.*

Este sentimiento es similar al que expone Richard Rorty como base de su liberalismo irónico. Desde el individualismo es la afinidad en el dolor, y especialmente en la humillación, nos decía, la esencia invisible de la solidaridad.[3]

Si bien esa cualidad es difícil de discernir como atributo de alguna persona, fácilmente podemos descartar a muchos por constatar su ausencia ya no por alguna manifestación concreta sino por sus consecuencias. Si el líder político demuestra identificarse con el desposeído, pero presa de su intransigencia llega a la desmesura y luego culpa a la insensibilidad y torpeza de los otros por las consecuencias negativas de sus acciones, nos encontramos con alguien incapaz de sentirse junto a los demás, especialmente junto a los más pobres, que recibirán desnudos el impacto de sus aventuras[4]. Es imprescindible que acompañe sus convicciones con un diálogo abierto, sincero y transparente buscando la continua negociación y articulación de acciones colectivas para emprender en forma conjunta los proyectos, sabiendo que entre las personas no hay diferencia imposible de conjugar. Quien comprende que los demás también tienen sueños y utopías, y que desde su lugar el mundo se ve distinto, se encuentra un paso más adelante para lograr acordar acciones conjuntas, porque identificará entre las diferencias (que podrán permanecer irreductibles) puntos de concertación desde donde apoyar el cambio, sin exacerbarse por la disidencia. Así podrá asumir grandes proyectos encauzando inteligentemente las fuerzas sociales para lograrlos. Porque, como decía Bernard Shaw: "La verdadera alegría de la vida es poder servir a un propósito que tu mismo reconoces como poderoso... ser una fuerza de la naturaleza en vez de un pequeño, febril y

[3] Rorty, Richard; "Contingency, irony, and solidarity", Cambridge University Press, 1989.
[4] Weber subrayó la ética de la responsabilidad, alternativa a la ética de la convicción, como norte de acción de los políticos. Ver Max Weber; "El político y el científico", Alianza Universidad, 1967.

egoísta guiñapo de aflicciones y rencores quejándose de que el mundo no se dedica bastante a hacerte feliz".[5]

Por otro lado, diferente al líder que adopta férreamente una postura sin tolerar correcciones, pero igualmente negativo, nos encontramos con aquel que no asume principios y programas claros, ya sea apelando continuamente a imposibilidades técnicas, internacionales o de cualquiera cariz, revistiendo de realismo una postura conservadora, o bien ostentando el pabellón del diálogo y la democracia, pero sólo para diluir en palabras ajenas cualquier compromiso verdadero. Porque es necesario asumir públicamente las prioridades, mostrando con transparencia las acciones que se acometen en pos de los principios declarados. Desde raíces claras, que marcan su esencia primera, la acción política se despliega considerando el entorno donde afincará su desarrollo.

En suma, en el buen político la comprensión –el ponerse en lugar del otro y sentir como él- le permite sostener convicciones profundas que lo impulsan a un liderazgo aglutinador de la diversidad. Así nos manifiesta su compromiso democrático. Cuál es el contenido de ese compromiso lo veremos en el tercer y último punto.

3.- ¿Presenta una estrategia de desarrollo clara, creíble e inclusiva?

El líder democrático debe exhibir, como condiciones inexcusables, una comprobada honestidad, el talento necesario para navegar en las aguas tumultuosas de la incertidumbre y la complejidad del mundo actual, habilidades para la negociación, capacidad de proyectar simbólicamente valores apreciados por la ciudadanía, una suficiente utilización de la información para la toma de decisiones, etc. Pero todo eso tiene que estar integrado en un programa de acción articulado flexiblemente que prevea la participación de múltiples actores en diferentes niveles, con la suficiente ductilidad para incorporar las diferencias en un eje claro que permita la responsabilidad sobre el camino elegido.

En la vorágine de la lucha política, necesita de una hoja de ruta clara y verosímil que establezca un horizonte hacia el cual caminar. Al plantear una serie de objetivos, estrategias y plazos se coloca sobre la mesa un camino explícito alrededor del cual construir los consensos necesarios para llevarlos adelante. Porque la intangibilidad de lo que siempre está abierto para la discusión tiene ciertos límites, líneas en las que al traspasarlas podemos estar de acuerdo en que cuestionamos severamente las posibilidades de un cambio positivo. Los caminos del desarrollo son múltiples y variados, pero todos deben incluir dos axiomas básicos. En primer lugar, la consolidación del Estado de Derecho, ya que allí radica el principal desafío latinoamericano, y especialmente paraguayo. La ley es el único cobijo del desposeído. El ámbito de igualdad que origina es un remanso atenuador de las relaciones asimétricas de poder. Sin ley la sociedad es una selva, y en la selva manda el más fuerte. La legitimidad de las instituciones estatales es una muralla de contención frente al poder del dinero, la violencia y la corrupción. Socavarla es atentar contra quienes tienen al Estado, muchas veces sin saberlo, cómo única posibilidad de cambio real. Quizás se lo proponga más pequeño y ágil, o

[5] Citado por Joan Prats Cátala, en "Instituciones y Desarrollo en América Latina: ¿Un lugar para la ética?", documento disponible en la biblioteca virtual: www.iadb.org/etica.

en medio de una reconstrucción del espacio público que tenga en cuenta a los otros actores relevantes, pero siempre con el designio claro de la irrenunciable función que el Estado cumple en la vida social. En segundo lugar, es imprescindible que el Desarrollo Humano de todos y todas, para hoy y para mañana, sea la referencia continua para pensar caminos y estrategias de cambio. Sabiendo que cada ciudadano construirá la felicidad a su manera, el orden colectivo en el que está inserto tiene que procurar, como objetivo primario, ampliar las opciones de las que disponen sus miembros. Llevar una vida saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para mantener un nivel de vida decente son algunas, quizás las más importantes, de las condiciones para lograrlo. Y eso debemos intentar. Porque, en definitiva, ¿para qué buscamos un líder democrático sino para que nos ayude a alcanzar una sociedad sana, y con personas con más capacidad para decidir su propio destino?

Conclusiones

Con una sociedad que cada vez más se sabe protagonista y hacedora de su fortuna, el líder democrático deberá aglutinar los esfuerzos de manera novedosa. Con ciudadanos libres y críticos, el liderazgo político que se requiere, sea el del presidente, legislador, campesino, voluntario de una organización no gubernamental, empresario, sindicalista, etc. ya no es el del mando, sino el de la articulación. Es tiempo de evitar diques y dibujar cauces, es decir, crear aquel diseño institucional por el que correrán, en su pluralidad, los ríos del desarrollo.

Esto implica también un cambio cultural, una apuesta por la comprensión y la solidaridad. El líder democrático deberá atender a los periodistas, literatos, directores de cine, etc., todos los que, narrando otras vidas y formas de ver el mundo (que ineludiblemente presentan similares contradicciones y pesares), nos ayudarán a sentir desde los demás, involucrándonos en historias diferentes, fomentando así el respeto y la dignidad, que son los pilares culturales básicos de la democracia.

Si así se hace, tenemos el mejor contexto para consolidar el Estado de Derecho y la Democracia, y desde allí trabajar por el Desarrollo Humano. Porque esos son, en definitiva, los motivos de nuestros desvelos.

JUVENTUDES Y CIUDADANÍAS EN MOVIMIENTO

Clyde Soto

Clyde Soto, licenciada en psicología por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), formación en estudios de género en el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid y el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Es integrante e investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1991, del que fue directora entre 1999 y 2001.
Integra el equipo de redacción de la revista Informativo Mujer, publicada por esta institución.
Trabajó en el Grupo de Ciencias Sociales (GCS) entre 1987 y 1990 y se desempeñó como corresponsal en Paraguay de la revista Mujer/Fempress desde 1999 hasta 2000.
Realizó investigaciones y publicó trabajos sobre feminismo, género y políticas públicas, indicadores de equidad de género, participación social y política de las mujeres, violencia doméstica, entre otros temas.
Es integrante de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).
.

Juventudes y ciudadanías en movimiento

Clyde Soto

1. Introducción

El tema de las ciudadanías juveniles en el temprano siglo XXI presenta aristas que invitan a una reflexión que necesariamente recogerá las certezas y las incertidumbres que rodean la comprensión del mundo en que vivimos. En América Latina esto se ve aumentado por los agudos contrastes entre el vertiginoso mundo de los cambios globales y la caída en picada de gran parte de los elementos que habían dado estabilidad a nuestra configuración de la realidad, en especial debido a la gravedad de nuestras crisis económicas y al desencanto con nuestras todavía recientes democracias, gravemente enfermas y hasta permanentemente amenazadas de muerte, en algunos casos. Dentro de este panorama, la juventud aparece recurrentemente, unas veces como esperanza y otras como reflejo lastimoso de la descomposición social y de la falta de horizontes de futuro colectivos.

En esta ponencia se aborda el objetivo de pensar en caminos posibles para la construcción de ciudadanías juveniles, partiendo del reconocimiento de la importante intervención ciudadana que de hecho han tenido las y los jóvenes en el devenir de nuestros países en la última década del siglo pasado. No por ello se desconoce el protagonismo juvenil de periodos anteriores, pero se echa mano a experiencias más próximas para tener en cuenta que en gran medida, tal como sucede con la población adulta, importantes sectores de la población juvenil de la región no se han mantenido al margen del acontecer público, sino que han sido incluso en ocasiones los principales protagonistas de hechos que han cambiado el rumbo o marcado hitos de nuestra historia reciente.

Se puede recordar algunas coyunturas vividas en nuestros países para visualizar esto. En Paraguay, por ejemplo, país que todavía puede ser caracterizado como de población predominantemente joven, hace poco más de tres años, en 1999, los y las jóvenes fueron vistos como líderes espontáneos de una movilización social que terminó con la renuncia de un presidente y con la muerte de varios manifestantes, convertidos en símbolos populares del compromiso con la democracia en lo que se denominó “el marzo paraguayo”. Aun cuando la fuerza de esa entrega haya quedado diluida ante el descontento con el resultado político obtenido, y hoy es más frecuente que resuenen las imágenes de una juventud asociada con la delincuencia y la inseguridad, no es posible olvidar la gran demostración ciudadana juvenil de aquel momento. Algunos años antes, la caída de un presidente brasileño fue desencadenada por el bullicio y la persistencia de manifestantes “carapintadas”, principalmente estudiantes de educación media y superior.

Hechos como éstos fueron los que instaron a que la autora Ann Mische identificara la existencia de una mudanza de la juventud “de la fuerte izdentidad ‘estudiantil’ de los años sesenta a la más universalista identidad ‘ciudadana’ de la década de los noventa” (1998: 53). Por tanto, esta aproximación a la ciudadanía juvenil no sucede frente a un vacío, que se pretenda llenar con un nuevo concepto, sino que busca la comprensión de una realidad que ya se manifestó con fuerza y con consecuencias decisivas para nuestras sociedades. Implica

además el desafío de revisar concepciones, espacios, modos de estructuración y funcionamiento social, de manera tal que el flujo de personas jóvenes al espacio público y en especial al político (proceso permanente y necesario en la vida social), sea reconocido en sus elementos característicos, en sus aportes, en sus tensiones y en sus contradicciones, para ser alentado y bienvenido por las generaciones previas, de manera tal que se construyan ámbitos incluyentes de interacción ciudadana donde las y los jóvenes tengan plena cabida y capacidad de intervención.

2. Conceptos en movimiento

La tarea de pensar en caminos para la construcción de ciudadanías juveniles requiere el reconocimiento de que estamos ante categorías conceptuales que han sido ampliamente debatidas y han transitado por tortuosos caminos de construcción y deconstrucción, pasando de la descripción y explicación a la crítica y a reformulaciones permanentes. De esta manera, referirse a cualquiera de ellas, y con más razón a ambas en combinación, exige explicitar en alguna medida, y sin demasiadas pretensiones, las bases sobre las que se elabora este discurso.

Ciudadanía en expansión

La ciudadanía es una noción que ha sido continuamente revisitada tanto por sectores académicos como del activismo social, para discutir su significado y para problematizar hasta dónde y a quiénes llega a incorporar bajo su manto como conjunto de personas que adquieren, en virtud de ella, "el máximo estatus otorgado a quienes son miembros completos de la comunidad", según la definición de Thomas Marshall (1965). Este máximo estatus es el que permitiría disfrutar en toda su amplitud de los contenidos sustantivos (civiles, políticos y sociales) que el mismo autor atribuía a la condición ciudadana.

Del rico debate sobre ciudadanía (ciudadanías) queda al menos una certeza, referida a que actualmente ya no basta la definición formal de gran parte de las constituciones nacionales, según la cual es ciudadana toda persona que haya llegado a un límite de edad establecido (generalmente los 18 años) para ejercer el derecho al sufragio y con ello participar en la elección de quienes gobiernan. El núcleo de este debate ha sido puesto en la necesidad de una ampliación de la ciudadanía, comprendiendo como tal ya no solamente a la condición de titularidad de derechos políticos, sino sobre todo la capacidad de intervenir efectivamente en el devenir colectivo. Desde esta perspectiva, ha sido relevante analizar las formas en que se construyen socialmente las diferencias y cómo éstas se traducen en formas de desigualdad y exclusión que impiden hacer realidad el supuesto de que la ciudadanía es una relación entre iguales, en un marco de relaciones normadas por el Estado. El análisis de la incidencia de las construcciones de género que permean toda expresión de la vida humana en la ciudadanía, o el de las diferencias étnicas y raciales para las formas como se comprende y permite el ejercicio ciudadano, son ejemplos de grandes aportes a los movimientos conceptuales sobre este campo.

La ciudadanía es vista así como un campo en construcción o, como expresa Dietz (1987) "como una actividad continua y un bien en sí, y no como un compromiso momentáneo... con la vista puesta en un objetivo final o en un arreglo social". Es decir, se trata más de un principio puesto en movimiento que de una finalidad concreta, aun cuando sea justamente la

actividad ciudadana la que permite poner en juego, en el campo de la democracia, las diferentes perspectivas de las y los ciudadanos acerca de los objetivos de la acción política. Para esta autora, dicha actividad "es un proceso exigente que no termina nunca, porque significa involucrarse en el debate público y compartir la responsabilidad del autogobierno".

Desde este punto de vista, la ciudadanía juvenil no es un proceso cuya meta final sea la incorporación de las personas jóvenes a un escenario predeterminado, sino su integración crítica al juego donde este escenario es configurado, donde se ponen en marcha las diferentes visiones que las partes tienen sobre los temas de interés colectivo. Por otra parte, la construcción de esta ciudadanía no es una preparación para el futuro, sitio nebuloso e incierto donde generalmente se coloca a las y los jóvenes, sino que representa un esfuerzo por hacer actual la actividad ciudadana aun en quienes tradicionalmente se ha pensado como no ciudadanos/as, pre-ciudadanos o, en todo caso, como ciudadanos del porvenir. Sólo hay ciudadanía en la medida en que existe ejercicio ciudadano.

Juventud en deconstrucción

Con respecto a la idea de juventud, ha sido objeto de un interés renovado sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, alentada por el protagonismo de este segmento poblacional en determinados procesos de emergencia de cuestionamientos, protestas y movilizaciones fuertemente potenciadores de cambios en la vida política y hasta en los paradigmas que orientaban la vida occidental en esos momentos. El uso de la juventud como categoría analítica, sin embargo, ha estado lleno de equívocos y hasta de contradicciones.

El debate aquí pasa por varios lugares, y el foco podría ser resumido en una pregunta central: ¿quiénes son las y los jóvenes? Como concepto limitado a veces a un rango de edades puramente biológicas, el término ha sido profusamente usado como una variable pertinente para caracterizar a un segmento de la población, y para establecer generalizaciones a partir de estudios que dieran cuenta acerca de su situación, de sus opiniones o de sus actuaciones. De esta manera, la categoría juventud fue utilizada implícitamente para reproducir una ideología acerca de los estadios de la vida, al identificar, sin mayores precisiones, la mera "contemporaneidad cronológica –el hecho de pertenecer a la misma cohorte– con la identidad social", partiendo de supuestas naturalezas psicológicas o de imaginadas idénticas condiciones de existencia para todos/as los/as pertenecientes a una cohorte (Martín Criado).

De este modo, la esencialización de la juventud y un pensamiento determinista acerca de asuntos tales como su potencialidad para el cambio y para el cuestionamiento de lo existente se ha vuelto un tópico recurrente en el discurso político, en el imaginario popular e incluso, todavía, en el ámbito académico, olvidando las múltiples maneras en que se diferencian las personas jóvenes entre sí y cómo inciden las distintas posiciones y sus correspondientes desafíos vitales en los modos en que las y los jóvenes se ven a sí mismos y cómo se vinculan con un entorno que, a más de diferir según el lugar (mundo global, país, región, ciudad o pueblo) donde desenvuelvan sus existencias, va cambiando constantemente y a ritmos cada vez más acelerados.

Ante esto, cabe preguntarse si deberíamos seguir en el empeño de tratar sobre la juventud y la construcción de su/s ciudadanía/s. Martín Criado propone recurrir a los conceptos de generación y clases de edad para precisar el análisis. El primero alude a "la producción de diferencias entre los miembros de diferentes cohortes de un grupo social cuando cambian las condiciones materiales y sociales de existencia y de reproducción de ese grupo", mientas que el segundo (clases de edad) "remite a la categorización que se establece, en el seno de cada grupo, en función de la edad".

La propuesta vale sobre todo para relevar la necesidad de que al analizar cualquier tema referido a la juventud, se ubique el marco de análisis sin perder de vista la complejidad del asunto juvenil y se precisen las referencias a los supuestos compartidos por determinados grupos etarios. Remite además a la necesidad de asumir el asunto de la identidad juvenil partiendo de premisas flexibles, que den cuenta de la imposibilidad de hablar de un agente social "como si estuviéramos lidiando con una entidad unificada, homogénea", sino más bien de "aproximarnos a él como una pluralidad, dependiente de las diversas posiciones de sujeto a través de las cuales es constituido dentro de diferentes formaciones discursivas" (Mouffe, 1992).

3. Encuentros y desencuentros entre la juventud y la ciudadanía

Se puede ver, entonces, que las nociones de juventud y ciudadanía, en constante movimiento debido a un permanente pensar y repensar acerca de ellas, se encuentran en puntos cruciales donde fácilmente pueden identificarse las relaciones que se cruzan entre ambas. Si la ciudadanía se redefine sobre la base de su ampliación, partiendo de la relevancia de la diversidad de experiencias e identidades en juego, y la juventud sobre la de su desencialización y rehistorización, se tiene una fácil posibilidad de asociación entre ambos procesos. Sólo sería posible construir a las/os jóvenes desde la precisión de su ser y estar en un contexto, en unas relaciones y en medio de una identidad plural y no esencial. Sólo es posible construir ciudadanías plenas si se parte de la existencia de estas diferencias entre las personas en la vida social, se las reconoce, se las valora y se las integra en un juego democrático plural (Ibíd.). Si se supera una visión homogeneizante de las y los jóvenes y se parte de la necesidad de ampliar, reconocer e integrar el ejercicio ciudadano en esta población, la posibilidad de construir ciudadanías juveniles está al alcance de la mano.

Una de las categorías analíticas ineludibles en este proceso de reencuentro entre la juventud y la ciudadanía es la de género, entendido como la construcción social de las personas sobre la base del sexo biológico, construcción asociada a relaciones de poder y al establecimiento de valores, normas, creencias y roles que han significado una histórica situación de discriminación y exclusión para las mujeres. La persistencia de numerosas expresiones de esta situación, que afectan a la población femenina, requiere poner especial atención en el punto, tanto para el análisis de las juventudes como de las expresiones ciudadanas, para determinar de qué manera nuestras sociedades reproducen y sustentan o modifican un orden social injusto.

Interesa registrar de qué manera las visiones generizadas del mundo inciden en la forma de visualizar a las y los jóvenes, y cómo se forman dispositivos destinados a (re)encausarlos en el

trayecto de la plena asimilación a los condicionantes de género. Se trata también de atender y entender de qué manera se producen transformaciones en las nuevas generaciones, adónde apuntan, qué tensiones configuran en los escenarios del todavía reciente siglo XXI.

En este punto conviene tener en cuenta algunas de las principales tensiones entre el desafío del ejercicio ciudadano y la juventud tal como es frecuentemente vista en nuestras sociedades. Se trata de la expresión de simbolismos predominantes en el imaginario social, que limitan una adecuada comprensión del sujeto joven en tanto sujeto ciudadano.

La primera de estas imágenes se relaciona con una visión de la juventud como un tiempo de espera, como una condición inacabada, de cual emergerá, una vez superada esta etapa, una persona en la plenitud de derechos. Esta idea restringe de por sí las posibilidades ciudadanas de la juventud, puesto que toda participación será vista como un ensayo, como una prueba cuya relevancia será menor, dado que posibles fracasos, errores o problemas, no afectarían a las decisiones "verdaderas", las tomadas en el ámbito ciudadano que de verdad incide en lo colectivo. Esto puede visualizarse fácilmente en la generación de espacios segregados para las juventudes partidarias, por ejemplo, donde quienes participan ensayan un futuro dirigencial, incorporando códigos, estilos y aprendiendo procedimientos, pero encuentran prácticamente vedados los grandes espacios de decisión de estas agrupaciones. Indudablemente la etapa juvenil es un tiempo de aprendizajes y de construcción de un proyecto de vida. El problema es que eso se vea como inhabilitante para participar incluso en decisiones que les afectan de manera directa.

La juventud entendida como lapso de espera, impide ver las diferencias radicales que existen, por ejemplo, entre jóvenes que se insertan en el mercado laboral incluso desde la niñez, abandonando tempranamente la educación formal, y aquellas/os que estudian para hacerlo en mejores condiciones en el futuro. Obviamente, de esta manera menos aun se visualizarán otras diferencias entre jóvenes, tales como las que se dan entre mujeres y hombres. Por poner sólo un ejemplo, casi la mitad de la PEA femenina de 15 a 19 años de edad en Paraguay se emplea en el servicio doméstico, el único tipo de trabajo para el que persisten discriminaciones explícitas incluso a nivel legal.

En el ámbito de las políticas públicas, una visión de esta naturaleza lleva a establecer programas focalizados en actividades posibles de ser disfrutadas por quienes están en capacidad de gozar de la supuesta moratoria, obviando a la población juvenil que tempranamente ha adquirido responsabilidades vistas como propias del campo adulto (Krauskopf, s.f.)

La segunda tensión proviene de la permanente contradicción de una visión de la juventud anclada entre dos polos opuestos, el de su valoración como portadora de futuro, de cambios e innovaciones, y el de su estigmatización como portadora de peligros, "que atiende al sujeto joven en tanto problema, vulnerable al riesgo o portador del mismo, que se debate entre propuestas de represión / control o rehabilitación, que, en consecuencia, insiste en prevenir los daños y en una preparación descontextualizada de las capacidades y realidades juveniles" (Krauskopf, s.f.) El problema se expresa en los siguientes términos por Contreras (2001: 52): se asimila "lo integrado con esa juventud portadora de la modernidad y lo excluido con lo que

debe ser integrado por la política social", limitando por generalización y por una problematización que estigmatiza el análisis y las acciones consecuentes en el nivel de las políticas.

Como ejemplos, se tiene que las mujeres jóvenes ingresan a las políticas como clientas desfavorecidas de los servicios relacionados con la salud reproductiva, debido al embarazo adolescente, o como población expuesta a la explotación sexual, pero pocas veces a partir de programas basados en la idea ciudadana de que la capacidad de decidir comienza por hacerlo sobre el propio cuerpo, a través de información, recursos y servicios apropiados. Mientras, la atención a los hombres jóvenes en este sentido suele ser inexistente, y se alienta una visión de la juventud liberada de los tabúes sexuales, desinhibida y activa en este campo, que impide ofrecer políticas alternativas dirigidas a este sector.

La tercera tensión se relaciona con la configuración de los espacios de participación adultos, en especial los políticos, como cerrados a la idea de una ciudadanía más amplia en el marco de una democracia plural e incluyente. Es frecuente ubicar las causas de esto fuera del ámbito donde se producen y reproducen, y trasladarlas a los sectores donde se sufren los efectos. Con relación al ámbito juvenil, se suele señalar el problema que representa la falta de interés que las y los jóvenes manifiestan, por ejemplo, hacia una participación más comprometida dentro de los partidos políticos, o el ausentismo electoral en esta franja de edad. Sin embargo, coyunturas excepcionales, como las ya citadas al inicio de este trabajo, muestran que tal desinterés se convierte en protagonismo cuando determinadas condiciones de hartazgo o de extrema presión recaen sobre el sector, aun cuando luego se desvanezcan las coyunturas y las explosiones y se regrese a la tradicional "apatía ciudadana".

El problema en este punto radica más que en la integración de los/as excluidos, en la revisión de los mecanismos de exclusión que operan en los espacios propios del juego ciudadano para configurarlos como espacios excluyentes para las y los jóvenes. Se apuntaría, por tanto, a revisar algunos de los puntos críticos donde el mundo "adulto" se establece como un mundo cerrado a lo juvenil, a reflexionar sobre las concepciones que sustentan esta configuración y a pensar en líneas de actuación que enriquezcan las posibilidades de construcción juvenil ciudadana.

4. Caminos para ciudadanías juveniles plenas

Pensar en el desafío de construir ciudadanías juveniles plenas implica reflexionar sobre algunos supuestos acerca de las políticas que pretendan marchar en esta dirección:

- La ciudadanía no debe ser reducida a la ciudadanía política, delimitada por criterios de edad para el acceso al derecho de emitir votos y ser elegibles para la función pública. Desde esta perspectiva, la juventud puede ser vista como una población con capacidad ciudadana, con derechos plenos de participación en la construcción de una forma de convivencia democrática, con responsabilidades y con derechos que no pueden ser considerados como subalternos o derivables al futuro.

- La construcción de ciudadanías juveniles exige tener como puntos de partida la necesidad de ampliación de la noción de ciudadanía y la superación de estereotipos y generalizaciones sobre la juventud, que impiden construir la primera desde una perspectiva plural e incluyente. Es ineludible incorporar un análisis de género y una mirada atenta a cómo se reproducen o transforman en el ámbito juvenil las discriminaciones que hasta hoy son relevantes para las mujeres.

- La ciudadanía juvenil no es compatible con visiones limitadas de la juventud, como las que frecuentemente relaciona a esta etapa de la vida como un tiempo de espera, o de las personas jóvenes como portadoras de peligros que es necesario desactivar.

- Es necesario que diferenciemos entre los problemas que radican en la juventud como sector, de los que exigen reformulaciones en los espacios y actuaciones del mundo adulto, pues son éstos los que generan impedimentos para la ciudadanía juvenil. En ese sentido, la construcción de ciudadanías juveniles es un camino de doble vía, pues requiere de un ejercicio por parte de las y los jóvenes y también de la construcción de espacios sociales incluyentes donde ese ejercicio sea deseado y sea posible.

La democracia exige ciudadanía, pues no existe sin ella. Mary Dietz (1987: 11) afirma que "podemos entender la democracia como la forma de la política que reúne a la gente en tanto ciudadana". Teniendo en cuenta esto, el ejercicio de pensar en esta construcción de ciudadanías juveniles resulta una necesidad acuciante y, ojalá, revitalizante para nuestras democracias.

Bibliografía

Contreras Rivera, Daniel (2001), "Política social de juventud: ¿Excluir o integrar a qué?" En *Última Década*, Nº 14, Viña del Mar, Abril 2001, pp. 47 – 64.

Dietz, Mary G. ([1987], 2001), "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía", en Marta Lamas (comp.), *Ciudadanía y feminismo*, México: Instituto Federal Electoral (IFE), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Krauskopf, Dina (s.f.), *La construcción de políticas de juventud en América Latina*, http://www.clacso.edu.ar/~libros/cyg/juventud/krauskopf.doc

Marshall, Thomas (1965), citado en Line Bareiro (2002), "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el Siglo XXI. Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del 80 y futuros posibles", Unidad 1, Seminario PRIGEPP – FLACSO, Buenos Aires.

Martín Criado, Enrique (s.f.), *Generaciones / Clases de edad*, http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/CLASES%20DE%20EDAD.pdf

Mische, Ann (1998), “De estudiantes a ciudadanos. Las redes de jóvenes brasileños y la creación de una cultura cívica”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 3, núm. 5, México, enero junio 1998, pp. 53-75.

"DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA", O LAS PRETENSIONES DE DOMESTICACIÓN PECUARIA DEL SEÑOR INTENDENTE DE ASUNCIÓN

Camilo Soares

Camilo Soares, egresado de la carera de Sociología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".
Activo dirigente estudiantil en el gremio de secundaria llegando a ocupar la Secretaría General del Frente Estudiantil Secundario FES (1992-1993) organización que encabezó las luchas por el boleto Estudiantil.

Desde los años 1996 hasta mayo del 2001 se desempeñó como coordinador general de la Fundación "Casa de la Juventud".
Actualmente se desempeña como responsable del Programa de Formación de "Monitores de Educación Popular" del Centro de Estudios y Educación Popular "Germinal".

"De prevención de la Violencia y la Convivencia ciudadana" o las pretensiones de domesticación pecuaria del Señor Intendente de Asunción

Camilo Soares

Problemas de trasmigración

Lá fora faz um tempo confortável
a vigilancia cuida do normal,
os automóveis ouven a noticia,
os homens a publican no jornal,
e corren a través da madrugada,
a única velhice chegou,
demoram-sé na veira da estrada
e passan a contar o que sobrou,
eoooo vida de gado povo marcado é povo feliz!!
eoooo vida de gado povo marcado é povo feliz!!!
ZÉ Ramalho

Dicen que en nuestra sociedad local, nacional, paraguaya, casi aldeana en comparación con nuestros vecinos, existe una marcada influencia de todo lo "externo, extranjero", dicen que nuestro "patriotismo" está cada vez más devaluado, dicen que de una influencia predominantemente *lunfarda* pasamos a otra predominantemente *lusitana,* y como se darán cuenta mi acentuado *"antipatriotismo"* se decantó hacia esta última, digo, es un decir, por lo del fragmento de la música con que encabezo estas líneas.

Pero para aquellas personas apesadumbradas con este *"legionarismo"* de quién les escribe, quisiera decirles que no tienen mucho de que preocuparse, pues todo lo yo pueda influir desde esta página es "patrióticamente" repelido por aquellas familias que representan el gran sentir nacional, ese espíritu pundonoroso que se hereda de generación en generación para el bien de la nación.

Es así, que algunas familias elegidas – *aunque es cierto, elegidas democráticamente* – consiguieron pasar de padre a hijo esa capacidad de defensa de los valores más sentidos del sentir nacional, "Dios, Patria y Familia". Pero esta trasmigración de un Sr. Padre a un Dr. Hijo tuvo ciertos inconvenientes en su proceso de entificación; pues aunque el espíritu es el mismo, parece ser que los escenarios en los que aparecen y gobiernan tienen ciertas diferencias. Veamos cuales son…

Mientras el padre hizo fortuna con la cría del ganado vacuno, oficio que en apariencia fue muy eficientemente realizado, tanto que el aprovechamiento de su industria pecuaria derivó en productos cárnicos, talabarterísticos y lácteos, productos éstos de un proceso de cría, domesticación, engorde, ordeñamiento y faenamiento final; o sea tuvo la capacidad de dirigir toda una cadena productiva con mucha eficiencia, al punto de valerle el reconocimiento político de sus iguales y terminar siendo varias veces el Presidente de los vaqueros, y me refiero a los criadores de vacas y no precisamente a los actores de Holliwood.

En cuanto que El Hijo no corrió con la misma suerte; pues aunque desde siempre reconoció ante propios y extraños que su inspiración práctica le vino del progenitor, que el no era más que la encarnación contemporánea del espíritu del padre, y etc., etc., parece ser que esa trashumancia espiritual se deparó con que el hijo no encontró el mismo tipo de ganado con que contaba el padre para construir su fortuna.

Fue así que ante la falta de ganado vacuno una gran crisis de identidad asota a El Hijo, esta crisis se acentúa hacia finales del año 2.003 o año **II** del Señor "Intendente-Capataz", hasta que un día compungido con la enorme magnitud del desorden en lo que él considera como su establecimiento "urbano-pecuario" escucha la música de **ZÉ Ramalho** "*Admiravel Gado Novo*" y observando los pastizales que están frente a su "estancia-ciudad" se decide a interpretar literalmente lo que nuestro amigo **ZÉ** estaba diciendo.

Y piensa, piensa y piensa, hasta que con mucho esfuerzo llega al siguiente razonamiento: Si Papá hizo su fortuna ordeñando y faenando, qué puedo hacer yo Hijo, para emularlo??... Y como su comprensión del portugués era precaria - *pues una buena comprensión de ese dialecto extranjero podría ser una prueba de traición a la patria* – va corriendo al diccionario y en ese proceso desesperado de búsqueda de significados continúa hasta llegar a la letra "**O**", allí se detiene y el brillo en sus ojos es señal de que algo grande había descubierto!, y se escucha *"Siiii !!!!! al fin descubrí como seguirle los pasos a Padre!!!...*

Y es que llegando a la letra **"O"** encuentra la palabra **"Ordenanza"** que dice textualmente así: "*f. Disposición, arreglo. (Sinóm. V. Juicio) // Conjunto de preceptos o reglamentos. (Sinóm. V. Ley) // Reglamento militar. // - M. Mi. Soldado que está a disposición de un oficial. // Empleado subalterno de ciertas oficinas. (Sinóm. V. Ujier)*".

Pero no es ésto lo que más emociona a El Hijo, allí sigue la página con la palabra **"Ordenar":** *v. t. (lat. ordinare). Poner en orden: ordenar su casa. (Sinóm. Alinear, arregla, clasificar, coordinar, disponer (en series), organizar. V. tb. Preparar.) // Mandar: ordenar maniobras. // Encaminar y dirigir a un fin: ordenar los esfuerzos. Conferir las sagradas órdenes: ordenar a un sacerdote. // - V. r. Recibir la tonsura los grados o las órdenes sagradas: ordenarse de sacerdote. // (…)*

A esta altura con una cantidad enorme de información en la cabeza de *"El Hijo" - tengamos en cuenta crisis de identidad, compungimiento por el desorden, confusión con una música en un idioma extranjero, páginas de diccionario, etc…demasiada tensión para un solo día* – se produce una síntesis fenomenal con la palabra que sigue a continuación, **"Ordeñar"**, que textualmente dice así: *v. t. Extraer la leche de la ubre de los animales: ordeñar vacas. (…),* y

si a esto sumamos que la siguiente es **"Ordeñador"**, o sea; *Que ordeña // Puede ser manualmente o a través de un aparato que lleva el mismo nombre…*

Es entonces que *"El Hijo"* llega a la siguiente conclusión; pues bien, si lo que yo tengo es un enoooorme "*ganado-población"* que cada vez está más arisco, que cada final de semana corre cual rejunte de vacas locas por toda la "*estancia-ciudad*" y eso me produce ruidos molestos, malos olores, pérdidas de cabezas de ganado, y fundamentalmente pérdidas de ordeñe, entonces lo que tengo que hacer como "*capataz-intendente*" es "Ordenar" una "Ordenanza" para poder seguir "Ordeñando", o acaso no soy el representante del "*El estado-ciudad*" y por lo tanto representante monopólico del uso legal y legítimo de la fuerza, uso que debe ser aplicado para poner orden, pues sin orden no hay paz y sin paz no hay progreso.

Es así que nuestro "*capataz- intendente*" concluye que la música tenía razón, que finalmente el "*ganado–humano*" le agradecería, que desfilaría frente a sus ojos para retribuir ese gesto, esa actitud valiente de poner las vacas en su lugar, o en palabras de ZÉ Ramalho "*eoooo vida de gado, povo marcado é povo feliz!!"*

"Ante aumento de la violencia, la consigna es la prevención"[1]

Dice el Lic. José Caballero en una entrevista periodística que el aumento de la Violencia e inseguridad ciudadana ha llevado a la necesidad de replantearse una serie de aspectos vinculados a la "seguridad ciudadana", al punto de haber desarrollado desde la Fiscalía General del Estado un "*Plan Nacional de Prevención al Delito y Seguridad Ciudadana*", veamos entonces que nos dice el Lic. Caballero con relación a los hechos de Violencia, criminalidad y principalmente sus causas:

> *"Se habla en líneas generales de las causas de la criminalidad como se habla de la injusticia social, de la pobreza, de la explosión demográfica, de los aspectos sicosociales o individuales que generarían situaciones de violencia y también existe un cuarto grupo de causas, que justamente tiene que ver con la impunidad, porque en una sociedad en donde no se sanciona a las personas que cometen delitos, el mensaje es que las personas pueden hacer lo que quieren, cualquier cosa sin límites, sin sanción"*[2]

Parece irónico que justamente viniendo de la institución de donde proviene reciba el nombre de "*Plan Nacional de Prevención al Delito y Seguridad Ciudadana*", pero en fin, dejemos momentáneamente de lado este último comentario, pues lo que nos interesa en este momento es otro aspecto de la problemática.

En sintonía con esta preocupación por el "Aumento de la violencia y la inseguridad ciudadana" el Intendente capitalino basado en el consumo "desmedido" de alcohol, en la gran

[1] Este es el título de una entrevista realizada al **Lic. José Caballero**. Director de la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público. Aparece en la página 61, sección Judiciales y Policiales de fecha 2 de enero del 2.004 del diario ABC Color.
[2] Ídem.

cantidad de accidentes de tránsito, en los hechos violentos que acontecen en horario nocturno, etc., decide tomar la iniciativa de impulsar una Ordenanza Municipal conocida como la *114/03 "De prevención de la Violencia y la Convivencia ciudadana"*, o conocida por su nombre mediático con el apodo de "Ley Seca".

Esta ordenanza entre otras medidas impone horarios de cierre de locales de diversión nocturnos y prohibición de venta de bebidas alcohólicas fuera de horarios permitidos, con esto se buscaría evitar la prolongación de las fiestas y consumo de alcohol hasta altas horas de la madrugada, lo que – según la lógica de la Ordenanza – obligaría a los jóvenes a regresar a sus casas más temprano y como el tiempo de consumo alcohólico fue menor eso tendría un resultado directo en la disminución del consumo y finalmente los hechos de violencia y accidentes de tránsito disminuirían.

Pero la promulgación de esta ordenanza instaló un debate en la sociedad colocando a organizaciones políticas, religiosas, gubernamentales, comerciales, etc., a favor o en contra de dicha Ordenanza.

Veamos entonces cuales fueron los argumentos de uno y otro lado del debate.

Entre quienes apoyan la medida podemos encontrar a;

El Intendente, que en entre otras cosas señaló: *"lo bueno es que la gente ya empieza a adoptar que hay que poner un límite en el tema (…) la gente se adaptó al horario";* esto después de desplegar una profusa información estadística que hace relación a un supuesto descenso espectacular del índice de accidentes de tránsito, muertes violentas, denuncias por ruidos molestos, todo esto gracias a la Ordenanza[3].

El Representante de la O.P.S[4]. en Paraguay, Dr. Hernán Málaga, que entre otras cosas plantea que hay que estimar el ahorro que tiene actualmente Emergencias Médicas en atención de casos de accidentes por los efectos de la borrachera, en donde se gasta gran parte del presupuesto de Salud, pudiéndose destinar para otros fines (…)[5]

La **"Alianza en defensa de la Vida"**, que está integrada por congregaciones católicas, cristianas, juveniles, asociaciones de padres de estudiantes, agrupaciones de laicos de diferentes parroquias de la capital, entre otras; dice que:"*la Ordenanza Municipal no puede compararse con el famoso edicto Nº 3 del tiempo stronista. Esa medida era represiva; en cambio esta ordenanza busca preservar la vida, evitar accidentes y evitar el exceso del consumo de alcohol, preferentemente en jóvenes*". Esta agrupación realizó una marcha en donde se podían apreciar carteles que decían: "*Los jóvenes necesitamos límites", "Gracias a la Intendencia", "Apoyamos el bien", "Noche + alcohol = Violencia"*[6].

[3] Entrevistas en diferentes periódicos locales en fecha 7 de febrero de 2.004 y 14 de febrero del mismo año, posterior a una entrevista entre el Intendente y el Presidente de la República.
[4] Organización Panamericana de la Salud
[5] Entrevistas aparecidas en fecha 24 de febrero de 2.004 en los diarios ABC Color, La Nación y Noticias.
[6] Aparecido en diferentes periódicos de fecha 27 de febrero de 2.004.

La Coordinadora Nacional de Lucha contra el consumo de Alcohol **CONACOL**, que en vísperas de la marcha del 27 de febrero a través de su representante Guido Velásquez decía: "(…) *los resultados de la citada normativa municipal son evidentes ya que las camillas están vacías en Emergencias Médicas, lo que significa que se están salvando vidas, hay un menor número de lesionados, inválidos, accidentes de tránsito y de muertes (…)hay muchos detractores de la medida y éstos son los que pregonan a los cuatro vientos de que esta ordenanza limita la libertad de las personas; pero al contrario con esto se consolida más la libertad y de ninguna manera la cercena, ya que impone orden, defiende y protege, ya que al pasar los límites se habla de libertinaje, de anarquía de caos"* [7].

Y por último podríamos citar a un grupo Cristiano llamado **"Grano de Mostaza",** que entre otras cosas dijo que "*Por obra de Dios está* – refiriéndose al Intendente capitalino - *ocupando la silla del Intendente y a través de su iluminación estás creando este tipo de ordenanza que no tiene otra finalidad que la de salvar vidas humanas (…) Dios lo bendiga siempre. El que salva una vida salva el mundo entero"*, esto sucedió en una entrevista en la Municipalidad en la que el Intendente agradecido respondió que *"él está tranquilo porque mantiene un diálogo constante con Dios, mediante la oración y que solo el Supremo define el futuro de cada hombre"*.[8]

Y entre los que se oponen a la medida, a quiénes tenemos?

Los **propietarios de discotecas y pubs**, argumentan que la restricción horaria acarrea la disminución de la actividad comercial, que la migración de la clientela a locales fuera de la capital hacen con que se vuelva inviable en términos económicos la actividad. En este grupo también podemos encontrar a los taxistas, pancheros, vendedores informales nocturnos, etc., el denominador común entre estos es que la medida disminuye la actividad comercial lo que ampliaría aun más la problemática económica de muchas familias.

La **FENAES**[9] **que dice:** "*Aunque el objetivo es positivo, no es el camino correcto (…). Es tarea de la Municipalidad cuidar de la gente y ejercer una práctica democrática que puede manifestarse en campañas de concientización acerca de la importancia de tener límites con el alcohol "*[10].

Organizaciones juveniles de los Partidos Liberal Radical Auténtico y País Solidario, que sostienen que, "Atenta contra los artículos 9, 60, 86 y 107 de la Constitución Nacional (…) *No tienen en cuenta los derechos, intereses y libertades de todos los sectores que con la medida municipal se verán afectados* (…) la disposición no trata el problema de fondo, que es la inseguridad"; otros representante de dichas agrupaciones plantean que "*no se cumplen leyes y disposiciones legales ya existentes, por lo que la medida es populista y autoritaria*". Agregan además que medidas de este tipo son utilizadas como "distractoras" de otras situaciones

[7] Entrevista aparecida en Noticias el diario, pag. 14 del 27 de febrero de 2.004.
[8] Noticias el diario, Pág. 20; 13 de febrero de 2.004.
[9] Federación Nacional de Estudiantes Secundarios.
[10] Aparecido en La Nación, Pág. 19 del 24 de enero de 2.004.

relacionadas con hechos de corrupción pública, ineficacia en la aplicación de políticas sociales,. Etc.[11]

Podríamos citar encuestas de opinión, posiciones oficiales entrevistas callejeras, etc., pues aunque existen otros grupos y personalidades que apoyan la medida y que están en contra de ella tenemos con los grupos anteriormente señalados una muestra representativa del debate instalado en torno a la famosa Ordenanza.

Algunos datos que contradicen las intenciones explícitas de la Ordenanza

Según diversas declaraciones como las del Intendente capitalino, el representante de la O.P.S. apuntan la disminución de los accidentes producidos por el consumo de alcohol, que en palabras de el Intendente en ocasión de una visita informativa al Presidente de la República en fecha 13 de febrero de 2.004 expresa: *"Hemos empezado con (una reducción de las muertes) de 3% menos la primera semana, luego de 6%. Después fimos a 7, 13, 26 y hoy estamos en 34% menos de muertes,* "[12].

Considerando también lo dicho por Guido Velásquez de CONACOL que decía: "(…) *los resultados de la citada normativa municipal son evidentes ya que las camillas están vacías en Emergencias Médicas, lo que significa que se están salvando vidas, hay un menor número de lesionados, inválidos, accidentes de tránsito y de muertes(…)*[13]

Lo que ignoran es la declaración de autoridades sanitarias, específicamente del Hospital de Emergencias Médicas, el Director del centro, el Dr. Nicanor González, apuntan que se está produciendo un fenómeno de migración, pero esta vez no del campo a la ciudad, sino que de la capital a la periferia; y es que los datos estadísticos profusamente difundidos son engañosos pues "*Los controles se hacen solo en Asunción, entonces la gente se translada a otros puntos para poder consumir bebidas y farrear hasta el amanecer. Esto trae aparejada la ocurrencia de más percances fuera de Asunción. Y esto lo hemos comprobado desde que se implementó el edicto en la capital*"[14]

Esto no solo desmiente las declaraciones de Guido Velásquez de CONACOL, sino que además marcaría una tendencia que podría contradecir la eficacia de la Ordenanza, sino que además trae aparejada otras circunstancias;

1º. La ocurrencia de accidentes de tránsito se dislocan, lo cual no significa desde ningún punto de vista disminución.

2º. Al contrario podría empeorar la situación al trasladar a puntos cada vez más distantes la logística de de Primeros Auxilios, esto implica, disminuir la eficacia operativa, aumentar el tiempo de traslado de los accidentados, aumentar los costos financieros.

[11] Diarios ABC Color y Noticias el Diario, 8 de enero de 2.004.
[12] Noticias el Diario, Pág. 9; 14 de febrero de 2.004
[13] Entrevista aparecida en Noticias el diario, pag. 14 del 27 de febrero de 2.004.
[14] La Nación, Pág. 11, 27 de enero de 2.004.

3º. La permanencia en el recinto familiar – *y aquí debemos abstraernos de las cómodas ultrageneralizaciones que concebirían "hogares de clase media con mamá, papá, hijos, mascotas, etc*.-, que debido a la ya profunda crisis socioeconómica y su traducción en estados de ánimos depresivos, agresivos, autodestructivos, empujaría al aumento del consumo de alcohol en espacios reducidos, lo cual podría aumentar los niveles de violencia intrafamiliar. Pero claro, este fenómeno es imperceptible porque se da entre familias pobres, no entre familias ricas o de clase media que cuentan con una enorme cantidad "física" de dislocadores de malestar (electrodomésticos, casas con diferentes espacios físicos, patios, casas de fin de semana, etc.).

4º. El aumento de la aparición de sitios clandestinos, donde se compra y se vende cualquier cosa, a cualquier hora con la condición de tener dinero.

Otro elemento interesante es que el Intendente en reiteradas ocasiones dijo que el objetivo era disminuir el consumo excesivo de alcohol, pero lo llamativo son sus palabras en fecha 7 de febrero de 2.004 en una entrevista dice: *"lo curioso es que no disminuyó el consumo de cervezas, la gente se adaptó al horario. Otro punto bueno es que los grandes productores de esta bebida están dispuestos a apoyar la medida…"*[15]

Entonces, si la cantidad de consumo de bebidas alcohólicas no disminuye pero si disminuyen los accidentes producidos por el consumo de alcohol, cabría preguntarse si el alcohol de las Cervezas es realmente igual al anterior?, o si el nuevo alcohol reordenado por la ordenanza es un alcohol más conciente?

Pero hay más, como por ejemplo las declaraciones de **César Arce, agente de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)** que en una entrevista reciente afirma que: *"Después de aumentar el control del expendio de bebidas alcohólicas, incrementó también el número de mariguaneros"*[16]. Habría que preguntarle al señor Intendente si esto responde a una posición vanguardista de su administración que concebiría el problema de los estupefacientes no ya desde la óptica tradicional represiva, sino más bien desde una perspectiva de despenalización del consumo de marihuana colocándose a la vanguardia del movimiento antinorteamericano, o bien este elemento es como dice el viejo dicho popular, "el remedio fue pero que la enfermedad[17]"

Finalmente, una última consecuencia de la Ordenanza, pero esta vez contradice a aquellos que afirman que con dicha medida se pierden puestos de trabajo y daría un punto a favor del Intendente es la noticia aparecida en el mes de febrero que da cuenta de la creación de más de 300 puestos de trabajo!!! y dice así: "**Edicto empuja a 300 niños a trabajar en San Bernardino** "; *A la presencia de vendedores ambulantes de accesorios veraniegos, este año se sumaron los niños trabajadores de Asunción, que se ganan la vida con la venta de golosinas y el cuidado de los coches. Los niños trabajadores de las calles capitalinas -*

[15] Noticias el Diario, Pág. 8; 7 de febrero de 2.004.
[16] La Nación, Pág. 19, 6 de febrero de 2.004.
[17] Y si por acaso se preste a equívocos, mi posición es la apoyo a la despenalización del consumo de la Marihuana.

cuidadores de coches y vendedores de golosinas, rosas y cigarrillos – *se trasladan hasta la ciudad veraniega para aprovechar la presencia masiva de veraneantes y turistas,(…) "*. Quien diga que estos "puestos de trabajo" no fueron creados gracias a las medidas impulsadas por el Intendente capitalino es seguramente uno de esos tantos contreras que no encuentran nada que les guste; además cuando el proyecto de Ley de Reorganización Tributaria funciones, también estos trabajadores aportarán sus impuestos a través del IVA otorgando recibos de compraventa de cada golosina, cigarrillo o fracción de tiempo de cuidado de coches, con estos impuestos se reinvertirá en "lo social" para tener más seguridad pública y recobrar la convivencia ciudadana. Quien diga que esto no es tener visión estratégica, de globalidad, de estadista es seguramente un inadaptado social!

Las Palabras

No me gaste las palabras, no cambie el significado,
mire que lo que yo quiero lo tengo bastante claro;
Si está contra la VIOLENCIA pero nos apunta bien,
si la VIOLENCIA va y vuelve no se me queje después.
Mario Benedetti

En apariencia lo lógico sería preguntarse en cual de los dos sectores nos posicionamos, o bien tratar de buscar una posición intermedia, de esas que como dice el famoso dicho popular no son ni chicha ni limonada, pero pueden resultar "políticamente correctas". Pero será ese el único camino para entender el problema?

El tema de "la violencia" asociada a "la inseguridad ciudadana" podría considerarse algo sumamente trillado en los últimos tiempos, y esto no solo a nivel local, si observamos los debates que se dan a nivel público en los países de la región podemos observar similitudes tanto en las preocupaciones como en las formas y dimensiones con que se aborda dicha cuestión.

Vayamos entonces a algunos términos muy difundidos en el "Sentido Común" y que son utilizados como unívocos, neutrales, técnicos…

Inseguridad ciudadana; según el Intendente, las organizaciones que le apoyan y hasta el Director de Política Criminal de la Fiscalía, implicaría un cierto clima social por el cual los ciudadanos se sienten sin garantías de protección por parte de organismos del Estado para protegerse y proteger sus bienes. Esto debido al aumento de la **Violencia**; o lo que significa el crecimiento de actos donde el uso de la fuerza es el medio para producir la muerte (principalmente asaltos a mano armada y accidentes de tránsito), substraer pertenencias individuales. Esto atenta contra la **Convivencia Ciudadana**; o sea, contra la tranquilidad en las relaciones sociales, entendidas estas como las relaciones familiares que se deterioran por la modificación de la conducta de los jóvenes con relación al hábito de fiestas, consumo de alcohol, etc., esto produce una desintegración del ámbito familiar. Además de la belicosidad del trato entre ciudadanos, donde unos desean hacer ruidos y otros desean evitar ruidos.

Esta situación se debe a que las personas, principalmente los jóvenes, perdieron los límites, ya no obedecen las reglas y no respetan a la autoridad, sea esta gubernativa, religiosa o familiar. En el fondo de esta problemática está la **Impunidad;** o sea, la falta de sanción, castigo a las conductas desviadas de estos segmentos de la población.

Pero lo que cabría preguntarnos es si acaso por mucho "debate" – *y el uso extensivo de las comillas responde al carácter supuesto y relativo otorgado a estos términos* – y por la cantidad de difusión a través de los medios de comunicación de masa de estos temas, significaría esto que las claves para entender la ecuación están planteadas de manera tan transparente?, que todos los elementos ya están sobre la mesa?, no sería ahora solamente tarea del "sentido común"?

Para navegar en estas aparentemente calmas y cristalinas aguas recurriremos a la ayuda de Antonio Gramsci que nos dice que, "*…todos los hombres son* "filósofos"*, definiendo los límites y las características de esta* "filosofía espontánea", *propia de* "todo el mundo", *esto es de la filosofía que está contenida*"[18]; agrega además que esta llamada "*filosofía espontánea*" está conformada por el lenguaje, que es una construcción histórico-social y no una simple arbitrariedad estilística; a esto se suma la serie de valores, creencias, supersticiones, etc. Compartidos por una cierta comunidad, finalmente lo que denomina el "Sentido Común".

Con relación al "Sentido Común" debemos apuntar que Gramsci utiliza este concepto en contraposición a un Sentido crítico o a un conocimiento científico, dicho "Sentido Común" se asocia a una serie de creencias populares y modos de razonamiento compartidos socialmente a través de una determinación histórica por una masa determinada de seres humanos.

Específicamente con relación al lenguaje, señala que "*…en el lenguaje, se halla contenido una determinada concepción del mundo*"; finalmente apunta que, *"Si es cierto que todo lenguaje contiene los elementos de una concepción de mundo y de una cultura, también será cierto que por el lenguaje de cada uno se puede juzgar la mayor o menor complejidad de su concepción de mundo"*[19]

Cuando se sostiene que en el lenguaje se puede observar una cierta concepción del mundo, concepción esta construida socialmente – *sin pretensiones de profundizar en el terreno de la lingüística* -, determinada históricamente, estamos indicando que una serie de relaciones de clase de subordinación y mando condicionan esa construcción, es así que la definición de las dimensiones conceptuales de las palabras, la prioridad de su uso, su dimensión oficial o contestataria viene dada por los sectores dominantes[20]

---

[18] GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, T. IV, Pág. 245. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Traducción de Ana María Palos. Ediciones Era, México 1.986.

[19] Ídem. Pág. 246.

[20] Sin asumir una posición unilateral y no conflictiva, más bien en un tensionamiento dialéctico, esa relación social conflictiva por naturaleza es inherente a la sociedad humana, está orientada a la satisfacción- no en sentido valorativo, sino contingente – de las necesidades humanas, pero debido a la desigualdad de recursos con que cuenta cada clase (grupo, estamento, género, etc.) finalmente la clase propietaria es la que decide qué? producir?, cómo producir y con qué producir? los medios esenciales para la producción y reproducción de la vida cuenta con los elementos coercitivos materiales y de reproducción ideológica.

Partiendo de ese marco tenemos entonces que, "*Definir un acto como* "delictivo*" e incorporarlo más tarde a la legislación, más que un acto jurídico, es una acción política, porque no significa simplemente explicar y clasificar el concepto, es mucho más que eso. Determina como mala una conducta, en virtud de la cual, desde ese momento y en lo sucesivo, se podrá perseguir e imponer una sanción a la persona que lo ejecute*[21]"

Pero cómo se define ese acto como "delictivo"?, quién lo define?, qué intereses defiende esa definición?. Apuntar la genérica respuesta de la "clase dominante" no nos ayudaría a comprender la problemática; pues aunque en este análisis partimos de esa perspectiva, tendríamos también que señalar que dicha clase dominante no está conformada por un conjunto homogéneo de hombres que defiende "ideológicamente los intereses de una clase"; más bien debemos apuntar que dentro de los sectores dominantes nativos existen sectores que producen y reproducen sus riquezas de diversas maneras (industrial, comercial, narcotráfico, ganadería, etc.), en ese sentido nos encontramos frente a un segmento que proviniendo de los sectores más retardatarios representa los intereses de los ganaderos latifundistas, los "empresarios" vinculados a la realización de obras del Estado, en fin, una serie de sectores que parasitan permanentemente el aparato gubernamental. Aunque aquí no se pretende realizar una discusión profunda sobre aspectos vinculados al problema de las clases y su producción Ideología, baste decir que esta producción no es lineal, no significa que vistiendo a un ganadero de industrial este modifique su conciencia.

El acondicionamiento del Territorio

> *"Y quien llega a ser señor de una ciudad acostumbrada a vivir libre y al punto no la destruye, que tema ser destruido por ella, porque esta tiene siempre por refugio en sus rebeliones el nombre de la libertad y sus viejas costumbres, las cuales ni por el paso del tiempo, ni por beneficio alguno se olvidarán jamás. Y por más que se haga o se provea, si no se expulsa o se dispersa a sus habitantes, éstos no olvidarán en ningún momento ese nombre ni esas costumbres"*
>
> **Maquiavelo, El Príncipe**

Lo que si podemos constatar es que el Intendente se coloca en este momento como el representante de aquellos sectores de la clase dominante (o que viven en dependencia no subordinada de ésta, como los sectores medios) que se ven amenazados por el desarrollo de fenómenos propios de las sociedades contemporáneas - *y que responden a factores ajenos a los alcances del presente artículo* -, hacemos referencia al problema de la urbanización bajo la lógica del capitalismo periférico.

[21] El Embudo, Pág. 11. Fundación Casa de la Juventud – Paraguay; Asunción, 1.998

Migración masiva del campo a la ciudad conformando enormes poblaciones suburbanas, desempleo masivo, trastrocamiento forzado de hábitos de conducta, de socialización, de consumo, mercantilización absoluta de todas las esferas de la vida cotidiana, entre otros. Estos factores producen dos polos, de un lado los nuevos habitantes urbanos, los "marqutalianos" como nuevo tipo de agrupamiento habitacional, estos "marquetalianos" son los que atentan contra la seguridad y la convivencia ciudadana, èstos son los que a través de la violencia roban, matan, etc. Estos se oponen de manera práctica al "estilo de vida", a los bienes y garantías del otro polo, de los sectores acostumbrados a "convivir" sin violencia, a almorzar los domingos entorno a la mesa familiar después de volver de misa. Sectores estos que ven todo lo "extraño", "extranjero", "foráneo" como perturbación a la "convivencia ciudadana".

Es aquí donde interviene El Estado, esta vez desde su representación Municipal para una vez detentada la capacidad política de control de la superestructura jurídica recurrir a la creación del "chivo expiatorio", una vez encontrado el que atenta contra nuestro "estilo de vida", es hora de ponerle nombre, de conceptualizarlo y a partir de allí "Vigilarlo y Castigarlo", premiarlo, estimularlo dependiendo de cómo responda a la lógica de los sectores defensores del *"Dios, Patria y Familia"*. Aquí se completa el círculo del *"Bien"* y el *"Mal"*, lógica maniquea que permite autojustificar el *"Bien"* a partir y solo a partir de la aparición del "Mal".

Nos dice Frantz Fanon en su capítulo sobre "La Violencia" haciendo referencia a éste fenómeno en países dominados colonialmente, *"El colono es un exhibicionista. Su deseo de seguridad lo lleva a recordar en voz alta al colonizado que.* "Aquí el amo soy YO*""*.[22]

Así que están sentadas las bases para el "Acondicionamiento del Territorio", donde las palabras no son simples palabras, donde los carteles no muestran simples señales de tránsito sino límites, barreras, donde las horas no son simple unidad de media del tiempo, sino una dimensión donde a cada minuto uno se aleja o se acerca al pecado. Es entonces que Ordenanza "*De prevención de la violencia y la convivencia ciudadana*" o "*Plan Nacional de Prevención al Delito y Seguridad Ciudadana*", significan Planes de estigmatización del pobre, persecución del miserable para crear un culpable, un "*Chivo Expiatorio*", que no hace más que satisfacer las ansias de venganza de un grupo social que debe exorcizar a sus demonios más profundos para respirar un poco más tranquilo cada noche. Porque la sociedad es miedosa y muy rencorosa. Pero pocas, muy pocas veces dirige su afán vengativo hacia los causantes de sus males. La mayoría del tiempo realiza ejercicios sádicos de destrucción en la persona de los más débiles de todos.[23]

Bibliografía

BOBBIO, N. y otros; Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México D.F.,1.995.

El Embudo, Pág. 11. Fundación Casa de la Juventud – Paraguay; Asunción, 1.998

[22] FANON, Frantz; "Los Condenados de la Tierra", Pág. 42, Editorial Txalapartas, Navarra, 1.999.
[23] El Embudo, Pág. 19. Fundación Casa de la Juventud – Paraguay; Asunción, 1.998

FANON, Frantz; "Los Condenados de la Tierra", Pág. 42, Editorial Txalapartas, Navarra, 1.999.

FOUCAULT, M.; "Vigilar y Castigar, nacimiento de la prisión". Siglo XXI Editores, México D.F.; 1.997.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la cárcel, T. IV, Pág. 245. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Traducción de Ana María Palos. Ediciones Era, México 1.986.

THERBORN, Göran; "La Ideología del Poder y el Poder de la Ideología". Siglo XXI Editores, México D.F., 1.998

Diarios ABC Color, Noticias el Diario y La Nación, período del 2de enero de 2.004 a 25 de marzo de 2.004

Diccionario de la lengua Española "Pequeño Larousse Ilustrado". Francia 1.972.

NOVAPOLIS
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos
http://novapolis.pyglobal.com