

LOS ACTORES ANTE EL MERCOSUR: GOBIERNO, EMPRESARIOS Y SINDICATOS

*Edgardo Fernandez
François Graña*

1. Introducción

Se presenta aquí bajo forma de artículo independiente, un capítulo del proyecto de investigación "Sociedad, Política y Estado en los pequeños países de América Latina. Ajuste y reinserción internacional, con énfasis en los casos de Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR". Dirigido por Gerónimo de Sierra, este proyecto contó con la financiación de CSIC. El desarrollo que aquí se expone, consiste en lo sustancial en la identificación analítica de las posiciones de ciertos actores claves ante el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. Para ello, se trabajó con las repercusiones de prensa y otros documentos oportunamente glosados. Los actores elegidos en razón de su relevancia en el proceso de integración fueron tres: **gobierno, empresarios y sindicatos**. Se realizará una descripción y breve análisis de los discursos de los actores de referencia sobre el proceso de integración al que se daba inicio oficial el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción del Paraguay.

El proyecto Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha sido un proceso llevado adelante especialmente por los poderes ejecutivos sucesivos, con bajo perfil de participación de los partidos políticos y el Parlamento. El MERCOSUR se constituía formalmente el 17 de diciembre de 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Tratado de Asunción dotó al MERCOSUR de una representación externa en calidad de sujeto de derecho internacional, constituyó una zona de libre comercio, fundó un régimen de desgravaciones progresivas e instauró un arancel externo común. El MERCOSUR, sin embargo, no debe su

origen a un convenio multilateral como los ha habido tantos en el subcontinente (véase ALADI, ALAC): su antecedente inmediato lo constituye un tratado bilateral suscrito entre Argentina y Brasil, plasmado en 1985 con la llamada «Acta de Iguazú». Este tratado bilateral obligó a Uruguay primero y a Paraguay después, a realizar intensas negociaciones tendientes a que ambas naciones fueran contempladas en tal marco de acuerdos, so pena de graves perjuicios para sus pequeñas economías locales.

Como es sabido, Uruguay mantenía con Argentina y Brasil sendos convenios bilaterales que venían regulando intercambios comerciales de volúmenes crecientes: el CAUCE por una parte (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica) y PEC por otra (Protocolo de Expansión Comercial); su anulación —concomitante con la vigencia del "Acta de Iguazú"— asestaba un duro golpe al 40 % de las exportaciones uruguayas. En 1988, Argentina y Brasil firmaban en Buenos Aires un tratado de integración, cooperación y desarrollo; se consolidaba de esta manera un rumbo definido tres años atrás, que venía imprimiendo a las relaciones entre ambos "grandes" un vuelco histórico y duradero. Dicho tratado fijaba un cronograma que incluía una zona de libre comercio bilateral hasta el 31/12/94. De hecho, el Tratado de Asunción consistió en una ampliación de aquel tratado bilateral.

Como puede verse, la rápida configuración de nuevos y dinámicos escenarios socio-económicos en la región hacían cada vez más imperiosa para Paraguay y Uruguay la necesidad de evitar a toda costa un peligroso aislamiento

de los procesos integracionistas en curso. Desde 1991, y MERCOSUR mediante, el tema de la viabilidad del Uruguay como país pequeño en una economía globalizada, se había instalado en el centro del debate local. Este debate tiene como marco la vigencia indiscutida del sistema capitalista, y una concepción de corte fuertemente neoliberal por parte del gobierno en su política económica. Desde esta perspectiva deben leerse los proyectos de reforma del Estado, empresas públicas y seguridad social, asociables al proceso integracionista. Así, el Uruguay de los '90 se caracterizará por un intenso debate de modelos de país diferentes, que proyectarán hacia el futuro percepciones y evaluaciones divergentes de un pasado común.

La entrada al MERCOSUR ha sido respaldada por la enorme mayoría de los sectores políticos, que visualizan la integración como una cuestión central para la supervivencia del país. Sin embargo, se operarán alineamientos diferenciados en torno de alternativas de integración que, en lo sustancial, enfrentan propuestas neoliberales proclamadas y quienes se les oponen con argumentos variados.

2. Los actores

2.1. El ámbito gubernamental ante el Tratado de Asunción

El ámbito gubernamental aparece como el impulsor principal de la integración. Tanto el Presidente de la República Luis Alberto Lacalle, como el canciller Héctor Gros Espiell junto a altos funcionarios del gobierno, despliegan un discurso orientado a persuadir de la necesidad y sensatez del MERCOSUR. Antes de la firma del Tratado, los planteos giraban alrededor de las condiciones de ingreso y de las negociaciones llevadas a cabo. Se percibía que el MERCOSUR debería operar como trampolín a la modernización de las estructuras económicas y acceso necesario a los mercados internacionales.

«El episodio de la integración será una renovación para que nuestras naciones avancen en el esfuerzo de adecuar sus estructuras productivas a la realidad». (LA REPÚBLICA, 29/1/1991).

Se hacía igualmente oír la promesa inmediata de un mercado ampliado para los productos uruguayos:

«[...] en el caso uruguayo, significa multiplicar por sesenta nuestro mercado para

pasar de nuestros tres millones de habitantes a los casi doscientos millones que representan los cuatro países juntos.» (Idem).

A comienzos de 1991, el presidente Lacalle dirigía un discurso a los estudiantes y a la sociedad en su conjunto; allí remarcaba que la integración económica es un proceso donde se abren muchas oportunidades en un mercado ampliado, pero sin certezas de éxito:

«[...] ese tratado de mercado común, al igual que el sistema educativo, no dan certezas porque en la vida no hay certezas. El país va tener una oportunidad, no una certeza. Van a tener que trabajar más sus empresarios, sus trabajadores, sus gobernantes, sus docentes, todos vamos a tener que hacer más esfuerzos. Vamos a tener más potencia o más potencialidad de éxito pero no la certeza del éxito ni la certeza de la prosperidad». (BÚSQUEDA, 7/3/1991).

A continuación, Lacalle señala la importancia de la educación, ya no como un valor en sí mismo sino colocado en relación con la producción y la competitividad; en su óptica, los logros en este nivel dependerán de un esfuerzo mancomunado:

«[...] Yo señalo [...] que la diferencia del Uruguay para incorporarse a ese enorme mercado es su educación. Es la calidad técnica de sus muchachos. Para que sean, lo que sean, pero que lo hagan bien. Para que sean un poco más y hacerlo un poco mejor. No vamos a competir en número, no vamos a competir ni en toneladas ni en cifras. Vamos a competir en neuronas mejor preparadas pero sobre todo en una voluntad nacional [...]» (Idem).

El discurso presidencial antes de la firma del Tratado se centraba en los temas de un mercado ampliado, en el acceso a los mercados internacionales a través del MERCOSUR, el sistema educativo, como trampolín para una mayor competitividad, y el esfuerzo a realizar entre todos los sectores para poder tener oportunidades de éxito.

Después de la firma del Tratado se agregaron factores tales como la responsabilidad histórica como presidente, y la modernización del país:

«Yo como presidente he asumido la mía [la responsabilidad] y quiero que quede bien en claro, porque si en el día de mañana hay otros que no la asumen, yo quiero salvar mi respon-

sabilidad histórica». (EL PAÍS y LA REPÚBLICA, 26/3/1991).

La andanada argumental se dirigía al Parlamento, ya que el gobierno había presentado una serie amplia de proyectos políticos sobre la reforma del Estado. Hay una clara conexión entre el MERCOSUR (políticas de integración) y cambio interno. Se le asigna al Parlamento una responsabilidad histórica que debe asumir:

«He presentado en el Parlamento, el año pasado, leyes realmente revolucionarias. [...] El resto pasa por el Parlamento y éste tendrá que estar a la altura de las circunstancias». (EL PAÍS, 26/3/1991).

Lacalle se erigía así en factor central de difusión del interés y preocupaciones oficiales respecto del proceso de integración. Entretanto, otros destacados integrantes del equipo gubernamental compartían con aquél un fuerte protagonismo. Así el canciller Héctor Gros Espiell, que se dirigía a los empresarios en una intervención en el Instituto de Estudios Empresariales del Montevideo (14/3/1991).

Gros Espiell comenzó diciendo que la actual globalización de la economía, y la formación de bloques económicos y políticos se ha vuelto una referencia ineludible para cualquier país, más aún en el nuestro de «pequeñez demográfica y económica (...) La pequeñez demográfica y económica del Uruguay señala de una manera absolutamente clara que el desarrollo de la República está unido a la existencia de un mercado ampliado, en el cual puede proyectarse». (IEEM, p. 20).

El Canciller plantea al tiempo, que la posibilidad de sobrevivencia como nación en el futuro está unida a horizontes políticos y económicos ampliados, y esto depende de la voluntad de los uruguayos de ir hacia un mercado común, que puede ser la solución para el futuro del país: «Si no comprendemos esto, si seguimos en una visión provinciana y reducida de un mercado pequeño basado en un proteccionismo de aldea, el Uruguay no tiene futuro» (Idem).

Se presenta el tema como oportunidad única para el país de lograr un cambio sustancial, que debe tener el apoyo total de las fuerzas políticas del país. Se plantea de forma clara que el mercado común operará como motor de cambio interno revolucionando las estructuras económicas, políticas y sociales:

«[...] En este sentido el Tratado, y sobre todo la aplicación del mismo [...] constituye una excepcional y casi me atrevería a decir única palanca de cambio y de renovación. Hay que utilizarla y hay que jugarse a fondo en ese sentido». (Idem: p 21; LA REPÚBLICA, 15/3/1991).

Miguel Berthet, Director de Comercio Exterior, quien estuvo a la cabeza de las negociaciones del tratado de integración, dirigía también a los empresarios un discurso orientado a infundir serenidad y optimismo:

«[...] quiero llevar la máxima seguridad a todo el sector de la producción nacional, sea agropecuaria, industrial, en el sentido de que no hay nada que temer, ya que no van tener que enfrentar una competencia abusiva de los demás países del mercado, no existiendo ningún riesgo que prever». (LA MAÑANA, 23/2/1991).

EL mensaje oficial de tranquilidad tenía por sustento material las negociaciones en las que se había logrado una lista de 960 productos con garantías de protección arancelaria. A la vez, se hacía oír una advertencia de que esto no debe ser tomado como un logro sino como una deficiencia de nuestra economía que necesita que la asistan en tantos productos. En este sentido Alvaro Ramos declaraba:

«Debemos asumir con conciencia clara, que 960 productos sensibles para Uruguay constituyen una clara muestra de conservadurismo y estilo proteccionista, que creo deberíamos estar en condiciones de superar». (LA REPÚBLICA, 7/3/1991).

Se alude aquí a la necesidad de superar las políticas proteccionistas, de las cuales las excepciones serían una expresión clara.

En el curso del Seminario «Uruguay en el Mercado Común del Sur», organizado por el BID, UCUDAL y el Banco de Boston, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Conrado Hughes, remarcaba que fueron cuatro los factores que decidieron al gobierno de participar de forma indispensable en el MERCOSUR: enlentecimiento de las cuatro economías en la década de los ochenta, involución de la tasa de inversión, exportación neta de capitales desde la región, y pérdida de mercados externos.

En el caso uruguayo se agregarían otros factores específicos debido a la pequeñez del mercado interno y estancamiento del aparato productivo. Hughes consideraba propicio además

el momento histórico de la integración por dos factores políticos, el primero:

«[...] *Que existan regímenes políticos sustentados en la democracia*» (LA MAÑANA 11/3/1991). El segundo que [...] «*es la similitud de estrategias de los actuales gobiernos, al menos en los principios enunciados, en materia de la inserción internacional y de políticas macroeconómicas*». (Idem).

Los hechos políticos que más se destacaron en relación al MERCOSUR en 1991 fueron la aprobación del Tratado de Asunción por las cámaras de representantes y senadores y su entrada en vigencia el 29/11/91, la aprobación de la ley de empresas públicas y el rechazo del proyecto de ley de reforma de la seguridad social. En este período, el Poder Ejecutivo se vio llevado a explicar y defender el proyecto, básicamente percibido como una ampliación del acuerdo bilateral de Brasil y Argentina. Los límites del tratado quedaban de manifiesto en el mensaje presidencial respectivo:

«*Desde el punto de vista uruguayo hubiera sido preferible contar con disposiciones que desde ya establecieran la unificación del sistema bilateral y el cuadrilateral o que fijaran pautas y/o procedimientos para ello. Argentina y Brasil en ejercicio del principio de soberanía, han optado por mantener el sistema bilateral entre ambos, sin perjuicio de aceptar los ya mencionados mecanismos de coordinación que deben conducir al necesario sistema único y cuadrilateral*». (Mensaje, DSCS, tomo 337, p.192.)

Un año más tarde de firmado el Tratado, el presidente Lacalle reafirma su dimensión económica como una cuestión fundamental:

«*La dimensión económica ha estado en el frontispicio, ha estado antes que ninguna, porque la organización compleja del comercio mundial, las necesidades que las economías de escala se desarrollen en sus verdaderas dimensiones y una verdadera y real especialización de la producción y una verdadera y real eficiencia, requieren ámbitos económicos mayores. Y entonces, en la percepción del gobernante y del ciudadano, integración es algo que tiene contenido fundamentalmente económico. Y está bien que así sea. Porque la tarea de los gobiernos, [...], tiene esencialmente un destino de prosperidad, de realizar mejores condiciones de vida, y las*

mismas se realizan en el campo económico». (Suplemento Estrategia de LA REPÚBLICA, 28/5/1992).

También reflexionó sobre la finalidad social de los procesos económicos:

«*Inmediatamente, en la preocupación de quienes se inclinan por el fenómeno integracionista, adviene la preocupación social, porque los factores de producción son esencialmente sociales, y particularmente la atención sobre el destino final del trabajador [...]*» (Idem).

Por otro lado Jorge Sienna, director de la comisión sectorial para el MERCOSUR se manifiesta sobre el desafío que es para la sociedad uruguaya el proceso de integración:

«*El país debe reestructurarse tanto a nivel empresarial (en el sector público y en el sector privado), como a nivel laboral. [...] Creo que empresarios y trabajadores son totalmente conscientes de esto. Hemos encontrado unanimidad. El sector empresarial —público y privado— tiene que asumir definitivamente su disposición a cambiar y arriesgar. Por su parte, el sector laboral debe ser parte de ese proceso de transformación. El país no debe parcializarse y no puede ser que unos se transformen y otros no. Así que el sector laboral no debería creer que va a participar en este proceso con los mismos principios que ha tenido en los últimos 45 o 50 años*». (BÚSQUEDA, 26/6/1991).

En este período vuelven a resurgir con fuerza el tema de la transformación del Estado, quitándole peso económico, y el de una transformación profunda del sistema tributario y de la seguridad social, así como el discurso dirigido al movimiento sindical. Se le anuncia que la necesaria reconversión productiva tiene que pasar también por cambios profundos en las relaciones laborales de empresarios y trabajadores. A los que no se adapten a esta nueva fase de desarrollo en libertad económica, amparándose y reclamando un modelo proteccionista, sin asumir ningún tipo de riesgo empresarial, no van a tener mucha vida.

«*Tenemos que cambiar. No se pueden correr carreras sin entrenarse y tenemos dos o tres años para entrenarnos, para alivianarnos de peso, para hacernos más ágiles, para hacernos de mayor fuerza muscular y largar un poco de gordura [...]* Habrá algunos a los cuales la libertad les resulta un veneno mortal [...] Si

viven a la sombra de un decreto proteccionista, de una tarifa, de un arancel y ven que se les termina; bueno, se les termina, [...] el mundo es así». (EL PAÍS, 15/5/1992).

2.2. El gobierno uruguayo ante el protocolo de Ouro Preto.

En Ouro Preto se substanciaba un período dilatado de negociaciones, que se producía a escasas tres semanas de las elecciones nacionales. Tanto los representantes del gobierno saliente como los recién electos se apresuran a señalar sus respectivos roles protagónicos en relación al acontecimiento del protocolo y la nueva fase del proceso integracionista que éste inaugura. La oportunidad pareció propicia para un moderado pero firme intercambio de opiniones; más allá del mutuo reproche y en las entrelíneas de prensa de un debate por demás acolchado se transparentan ciertas apreciaciones que colocan en un lugar preeminente la condición de pequeño país, y la mayor o menor importancia que al asunto se le debe dar en el marco del proceso integrador.

En contrapartida, la reunión cumbre de presidentes americanos en Miami en diciembre de 1994 evidenciará armonía de criterios de ambas colectividades políticas respecto de las prácticas «desleales» de subsidios que mantienen los países desarrollados en detrimento de las demás naciones americanas. En Miami, el presidente Lacalle exaltó las bondades del MERCOSUR, «prioritario» para el país, presentó al Uruguay como su puerta de entrada, y criticó las prácticas de subsidio realizada por los países desarrollados.

Didier Opertti —representante del próximo gobierno en dicha reunión cumbre— coincidió con las críticas de Lacalle a los subsidios y dijo que si la delegación hubiera sido de representantes del Foro Batllista «*en esencia su actuación hubiera seguido las mismas pautas...*», y que el discurso de Lacalle se inscribía «*en la misma línea que en su momento expresó Sanguinetti en el GATT*» (BÚSQUEDA, 15/12/94).

En las preocupaciones del nuevo gobierno se destaca en esos días el particular interés de los representantes del nuevo gobierno focalizado en tres direcciones convergentes:

1) expresan una nítida toma de distancia respecto de la tónica negociadora impresa por el

gobierno saliente, recordando que su postura política originaria contraria al MERCOSUR explicaba cierta ajenezidad en tramos iniciales importantes de las conversaciones;

- 2) reprochan al gobierno saliente cierta omisión o debilidad de los acuerdos de Asunción respecto del tratamiento específico a reivindicar en tanto país pequeño, una línea de defensa en la que el Partido Colorado manifiesta colocarse decididamente;
- 3) reivindican como logro propio la inclusión en los preámbulos del documento de Ouro Preto, de una cláusula que contempla a los pequeños países y regiones.

El mismo día del acto electoral, el presidente electo Julio M. Sanguinetti se demarcaba nítidamente de la modalidad de negociación de la delegación oficial uruguaya, considerándola proclive a aceptar las posturas argentinas y brasileñas:

«...*Cuando se firmó el Tratado de Asunción el gobierno uruguayo no negoció los términos de ese tratado. El equipo económico notoriamente era contrario al MERCOSUR. Eso condujo a un período en el cual Uruguay no participó de lo que era el avance de las conversaciones. Cuando éstas cuajaron y el país estuvo ante la evidencia de que Argentina y Brasil llegaban a este acuerdo, es cuando Uruguay lo suscribe. Ahora hay que tratar de caminar hacia adelante logrando los mayores resguardos posibles para estos procesos en los cuales el país está comprometido*». (BÚSQUEDA, 1/12/94).

Esos mismos días, el presidente electo señalaba como una «debilidad del Tratado de Asunción» no haber previsto un estatuto especial para los países pequeños del MERCOSUR, al modo en que se hizo con la entrada de Grecia, España y Portugal a la CEE en virtud de tener salarios más bajos. Desechaba al tiempo la idea de «clubes de países chicos contra países grandes», aun reconociendo coincidencias y paralelismos con Paraguay. Planteaba igualmente el eventual manejo de excepciones y salvaguardias «para que nuestra reconversión productiva se haga efectiva». (EL PAÍS, 5/12/94).

Situada en similar línea argumental, la Directora de Comercio Exterior, Lilián Arbiza, declaraba una semana más tarde en Buenos Aires que la unión aduanera es «un logro formidable», aunque advirtió que debe haber flexibilidad reci-

proca que contemple realidades productivas dispares, a fin de amortiguar *«el impacto negativo que tendrá el proceso para muchos sectores de la sociedad y para los países más pequeños»*. Advirtió que el MERCOSUR deberá adoptar un régimen común contra prácticas desleales, ya que hoy *«...no se vislumbran instrumentos claros que impidan las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios»*. (LA REPÚBLICA, 12/12/94).

Adolfo Castells Mendívil, principal asesor de Sanguinetti en política exterior, manifestaba el día de la firma del protocolo, que éste incluye la preocupación expresada por el nuevo presidente respecto al «menor desarrollo relativo», cláusula que contempla a los socios menores y que no se negoció en su momento en Asunción, como debía haber sido. Castells precisa que en el preámbulo de Ouro Preto se indica: *«[...] la necesidad de una atención especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR»*. (CRÓNICAS ECONÓMICAS, 16/12/94).

A una semana de la firma del protocolo, Sanguinetti se reunía con los presidentes de Argentina, Brasil y Paraguay, y señalaba que no tenía reticencias sobre un proceso del que se consideraba iniciador activo:

«Hemos sido fundadores del proceso de integración (...) y llevamos muchos años trabajando como para que alguien pueda hablar de reticencia de tipo alguno». (Idem).

También reconoce Sanguinetti que *«hay problemas en el proceso de integración pero ninguno de ellos constituye un obstáculo para su concreción»*. (LA REPÚBLICA, 23/12/94).

En la medida en que avanzan los preparativos del partido triunfante para integrar el nuevo gobierno, adquiere también un perfil más neto el enfoque del proceso de integración. Los días 19 y 20 de enero de 1995, el presidente electo Sanguinetti entregaba a los líderes de los partidos políticos un extenso documento titulado «Bases de diálogo para la búsqueda de un Gobierno Nacional». En el capítulo sobre política de integración, el documento solicitaba «una clara mayoría parlamentaria» para aquellos acuerdos de Ouro Preto que requiriesen aprobación legislativa, dado que «el proceso de integración del país en el MERCOSUR constituye una política de Estado». Se expresaba allí que era propósito del gobierno entrante «ejercer

plenamente sus potestades» en el marco de lo acordado: desmantelamiento de barreras no arancelarias, políticas protectoras de prácticas desleales de comercio, neutralización de prácticas de reintegros o desembolsos, así como también de efectos de detracciones a la exportación de materias primas en tanto afecten la competitividad de la producción nacional. Aplicación inmediata de las normas de salvaguardia previstas en los acuerdos en caso de comprobarse daños a la producción nacional causados por regímenes de reembolso o detracciones contrario a dichos acuerdos, habido cuenta de *«la especial vulnerabilidad del mercado uruguayo»*. Se expresaba allí también un «apoyo selectivo» a quienes demostraran eficacia y competitividad, y que los temas del MERCOSUR son inseparables de las demás medidas de gobierno, *«...tendientes a crear condiciones que permitan al país competir mejor dentro del ámbito regional: reforma de la seguridad social, políticas crediticias ajustes a la legislación laboral, promoción de acuerdos de productividad, reformas educativas y capacitación laboral, adecuación del sistema tributario»*. (BÚSQUEDA, 26/1/95).

El 8 de febrero de 1995, el futuro Ministro de Economía, Luis Mosca, presentaba a la subcomisión interpartidaria de Competitividad Económica un documento en que se indicaba la importancia de considerar la competitividad ante los recientes avances de la implementación del MERCOSUR. Asimismo, se expresaba allí que la disminución de las barreras al comercio exigen un sistema tributario apto para mejorar la competitividad, para lo cual proponía una serie de medidas destinadas *«... a desgravar el capital, disminuir los aportes patronales y evitar fugas impositivas»*. (BÚSQUEDA, 9/2/95).

Por su parte, Lacalle y su equipo tienden en sus declaraciones a minimizar los eventuales efectos negativos del proceso integrador sobre el país en su condición de pequeño; al tiempo, los blancos manifiestan no haber sido insensibles al tema, y menos aún, ajenos a la negociación que culminó exitosamente con la inclusión en el Protocolo de una consideración del tema.

A su vuelta de la reunión cumbre de presidentes americanos en Miami a comienzos de diciembre, Lacalle manifiesta que esas semanas deben encararse con optimismo, en relación a la concreción definitiva de los tratados del

MERCOSUR, que significará «oportunidades multiplicadas de prosperidad». A la vez, manifestó haber reclamado en Miami que Estados Unidos cesara: «La venta de productos subsidiados compitiendo con nuestro mercado». (LA REPÚBLICA, 13/12/94).

El canciller blanco Sergio Abreu declara que asistirá a Ouro Preto con el propósito de «imponer criterios que eviten políticas desleales de comercio». Allí se definirá la estructura institucional del MERCOSUR ad referendum de los parlamentos, y Uruguay deberá estar atento a que se contemple «un tratamiento diferencial hacia los países chicos y regiones menos desarrolladas». Aseguró que no se están creando órganos «por encima de las decisiones nacionales» (LA REPÚBLICA, 14/12/94).

El mismo día de la firma en Ouro Preto, Abreu afirma que su gobierno mantuvo posiciones destacadas en todo el proceso negociador, abrogándose el mérito —junto a Paraguay— de la inclusión de la mencionada cláusula del preámbulo. Expresa que así se establece: «[...] un criterio diferencial que nos va a permitir ir negociando poco a poco algún tratamiento del futuro que nos pueda favorecer. No como concepto de dádiva, sino como un reconocimiento de las asimetrías [...] fue Uruguay el que impulsó e impuso el criterio de consenso, que es la principal defensa que tenemos los países chicos en las decisiones. Porque basta una discordancia en los órganos ejecutivos para que algo no se apruebe. Esto también es lo que se mantiene en el protocolo de Ouro Preto». (CRÓNICAS ECONÓMICAS, 16/12/94).

Luego de la firma del protocolo, el Canciller Abreu se manifestaba satisfecho, expresando que el país «necesita un tiempo para ajustar su competitividad», lo que se logró en parte con la lista de excepciones que tiene 300 productos que no deberán pagar el arancel externo al ingresar al país (LA REPÚBLICA, 18/12/94).

En una dirección minimizadora de las desventajas, Jorge Sienra, de la COMISEC, indicaba que los pequeños países del MERCOSUR tienen mejores oportunidades dentro que fuera de éste. Uruguay comercia el 48 % del total con Argentina y Brasil, y el país realiza en este momento un importante esfuerzo de reconversión. Agregaba, al tiempo, que Brasil acababa de establecer un impuesto a la exportación de

polímeros que afecta precisamente a los países pequeños (LA REPÚBLICA, 12/12/94). En similar sentido se expresaba el embajador uruguayo Guillermo Valles, jefe de la delegación en Ouro Preto, declarando que:

«Los industriales, productores, trabajadores y comerciantes ven al MERCOSUR no sólo como un desafío sino como una enorme oportunidad. Hay sentimientos de duda de mayor o menor grado, pero no es un sentimiento generalizado en Uruguay». (LA REPÚBLICA, 15/12/94).

En mensaje a la ciudadanía, el presidente Lacalle señala que no es sólo el gobierno que se integra, sino «el país entero», y que por tanto el proceso interesa a toda la población:

«Nuestro país, el más pequeño de la asociación, cuenta sobre todo, para competir dentro de ese MERCOSUR, con la calidad humana de su gente, el recurso del intelecto y la voluntad de trabajo de todos nosotros». (EL PAÍS, 22/12/94).

El presidente de la delegación negociadora uruguaya Juan García Peluffo estimó que en Ouro Preto se había avanzado enormemente en materia de integración, ya que los acuerdos plasmados: «[...] garantizan la preservación de las corrientes históricas del comercio del país con sus vecinos [...] Hemos trabajado mucho en la negociación para evitar un cambio drástico en las condiciones de funcionamiento de la economía y lo hemos logrado». (BÚSQUEDA, 22/12/94).

El canciller Abreu también expresa un balance optimista de lo actuado:

«Nosotros apostamos al MERCOSUR, a un mercado ampliado, a la necesidad de ser más competitivos, de alcanzar para nuestros productos posibilidades que hoy son reducidas —de acuerdo al esquema productivo que tiene el país— y para ello necesitamos apoyos políticos amplios, políticas de Estado y un diálogo fluido entre el sector público y el privado». (EL PAÍS, 26/12/94).

Para Abreu, esta es la razón central por la que en Ouro Preto se instituyó un Foro Económico y Social como instancia de consulta a empresarios y sindicalistas. El presidente del Banco Central declaraba a fines de diciembre, que fuera cual fuera el nuevo equipo económico, «no va a poder realizar demasiados cambios, porque vamos hacia donde nos permiten las circunstancias», y esto especialmente con el

MERCOSUR vigente en pocos días más (BÚSQUEDA, 29/12/94).

En el marco del consejo de ministros del 10/1/95, el presidente de la COMISEC Jorge Sienna informaba de las conclusiones de la Comisión sobre la necesidad de evaluar la competitividad general de la economía uruguaya, expresadas en el documento «Bases para la discusión de una agenda nacional por la competitividad». Se estimaba allí como positiva la existencia de recursos pesqueros, agrícolas y ganaderos buenos y abundantes, y como negativos los costos de producción elevados debido a costos de energía, salarios y cargas sociales, falta de capacitación, atraso cambiario, condiciones macroeconómicas que no estimulan la inversión, falta de mecanismos de financiación, carácter familiar y poco profesional de la gestión de las empresas, y falta de una política oficial que favorezca la competitividad. Finalmente, el documento proponía la constitución de un Consejo Nacional de Competitividad integrado por personalidades de la gestión empresarial (BÚSQUEDA, 12/1/95).

3. Los empresarios ante el Tratado de Asunción

3.1. Principales preocupaciones y expectativas.

Desde el inicio del proceso de integración la casi totalidad de los actores políticos se referían a los sectores productivos de una forma central. Unos sostienen que una zona de libre comercio aumentaría su productividad, mientras otros temen graves perjuicios para varias ramas productivas, así como para gran parte de la población. Entretanto, todos coinciden en un punto: el futuro del empresariado depende también de sus propios aciertos y de sus deficiencias.

La Asociación Nacional de Productores de Leche, Cooperativas Agrarias Federadas y la Asociación Rural organizaban un foro llamado «Perspectivas para el sector agropecuario ante la integración regional», que tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre de 1990; se planteaban allí las principales preocupaciones y expectativas de estos sectores. En las conclusiones de este foro se expresaban reclamos y planteos compartidos por las diferentes gremiales:

«1. Existe opinión coincidente en el sentido de la trascendencia que tendrá en la integración la forma de encarar las

políticas macroeconómicas. Para ello es indispensable contemplar los siguientes aspectos:

- Simultaneidad con el proceso de integración, de la adecuación en el funcionamiento, ámbito de acción, tamaño y costo del Estado.
- Armonización de la política crediticia tanto al sector productor como al industrial.
- Razonable similitud en el sistema fiscal.
- Homogeneización de las políticas comerciales: aranceles, deducciones y barreras no arancelarias.

2. Interés del sector empresarial de intervenir y opinar en las decisiones finales con relación al tema anterior». (Foro Integración 1990, p. 113).

Es evidente que para estos sectores la redefinición del papel del Estado va de la mano del principal objetivo del tratado, que es la intensificación comercial. Esta vinculación coincide con la de los partidos que impulsaron el proceso de integración, especialmente con el gobierno, para el cual la integración y la reforma del Estado siempre fueron dos caras de la misma moneda.

Por lo tanto estos reclaman no desvinculan el proceso de inserción regional del país de su reforma interna. También hubo reclamos concretos:

«3. Trascendencia del tema sanitario vegetal y animal en los dos aspectos siguientes:

- a. Definición clara sobre estos temas para que no se transformen en barreras no arancelarias.
- b. Tener en cuenta que la situación sanitaria del Uruguay es en general superior a la de los países vecinos.

4. Surge también la necesidad de incrementar la inversión en la investigación como palanca importante para el desarrollo y para el aumento de la competitividad.

5. Necesidad de la creación de un organismo rector para controlar el cumplimiento de lo pactado y a la vez organismo de alzada para los cuatro países intervinientes». (Idem).

Aquí surgen dos preocupaciones importantes. Una que se refiere a la preocupación de que se cree un organismo supranacional que dé garantías a todos que se cumpla lo pactado, especialmente a los más débiles (Uruguay y Paraguay), por su menor desarrollo relativo. La otra hace a la posi-

ble pérdida de competitividad, y a la necesidad de apostar al "capital humano" en tanto ventaja comparativa del Uruguay. En definitiva, se considera que la armonización de la política crediticia, una razonable similitud en el sistema fiscal, y una homogeneización de las políticas comerciales, constituyen requisitos insustituibles para obtener de la integración resultados favorables a los sectores productivos.

Un reclamo igualmente importante dirigido a los poderes del Estado, es el que se refiere a los sindicatos, visualizados como el principal obstáculo a la modernización empresarial; se funda tal percepción, en que los trabajadores organizados resisten una reconversión necesariamente basada en la consideración de la mano de obra como variable de ajuste.

«El poder sindical y la situación actual de trabajo constituyen un obstáculo para lograr un mayor grado de eficiencia y para la eventual reconversión sectorial, lo que implica un cercenamiento del derecho de propiedad y de libre empresa. Consecuencia de esto es que, a mayor utilización de mano de obra, mayor es la penalización, menor la rentabilidad y menor la competitividad». (Idem).

3.2. Reclamos sectoriales

La situación de cada sector en particular para enfrentar el proceso de integración, queda reflejada en las conclusiones a las que arribaron en los diferentes paneles que funcionaron.

Las conclusiones del «panel carne» no revelaron mucho optimismo. Se mencionaron por un lado la inestabilidad del mercado brasileño, por los cambios bruscos de precios que provoca. Por otro lado se manifiesta la ausencia de una ventaja comparativa *«debido a una mano de obra ineficiente y de baja productividad y a los gravámenes del Estado al factor trabajo»*¹. Para la industria frigorífica el panorama tampoco es alentador ya que *«los salarios se han incrementado, la productividad ha descendido y los precios de los productos han caído»*.

Más alentador se presenta el panorama para el sector lana y productos textiles. Estos

manifiestan que *«...el Uruguay presenta hoy en relación con la región un mayor desarrollo en los aspectos tecnológicos, una mejor organización productiva y comercial, y una industria de tops moderna»*.

Para la agricultura extensiva el panorama se presenta diverso. Es favorable para el arroz y la cebada cervecera. En el caso de la soja estaría condicionado a lograr mayores niveles de productividad, mientras que el trigo se vería perjudicado por el menor costo de producción en la Argentina. Las mayores dificultades las tendrá el maíz y el girasol, por su baja productividad, y sus costos relativos superiores.

El caso de las semillas forrajeras y cerealeras es también incierto. *«Se resalta la necesidad de definir un marco jurídico para la regulación, circulación de la semilla, que no induzca a una reducción de la calidad de la semilla producida en el país, como forma de competir en el región»*.

Para el sector lechero las perspectivas son optimistas, aunque dependen de factores que lo condicionan. Uno que depende del Estado, y es el logro de una coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas, y la toma de medidas para la protección del mercado regional, contra productos provenientes de países con prácticas desleales.

Se señala la necesidad de bajar los costos energéticos, y el apoyo estatal a las exportaciones, a través de devolución de impuestos indirectos:

«La integración representa una ampliación del mercado en tanto la región es deficitaria en un margen significativo, e implica la posibilidad de colocación de nuevos productos con mayor valor agregado y mayor rentabilidad para el complejo agroindustrial». (Idem).

También se exige a los productores un esfuerzo para el «desarrollo de tecnologías que mejoren la productividad y la eficiencia económica».

La situación para el sector hortifrutícola revela muchas incertidumbres:

«No es claro que hay deficiencias comerciales en los países de la región en rubros hortifrutícolas. El comportamiento ha sido más bien oscilante por rubros y por épocas en los cuatro mercados involucrados, lo que refuerza la idea de que los análisis deben ser dinámicos. Se tiene la certeza de que habrá que reconvertir algunos sectores y categorías de productos». (Idem, p. 115).

¹ Esta y demás citas de este apartado, fueron extraídas del capítulo de «Conclusiones» del Foro Integración 1990, pp. 113-117.

Del Estado se espera la disponibilidad de «fondos para créditos y programas de reconversión de la granja». Se recomienda a los productores que busquen «estructurar nuevas formas organizativas más eficientes que involucren tanto la fase de producción como comercialización, y entidades de transferencia de tecnología».

En el sector forestal prevaleció el tono optimista: «La región es competitiva en el rubro forestal en el contexto de un mundo con un consumo en expansión de los productos derivados» (Idem). Se recomienda el apoyo a una política de desarrollo forestal, el diseño de mecanismos de complementación regional, como el logro de niveles de calidad que sean compatibles con el mercado mundial. Habría que explotar al máximo las ventajas comparativas que poseemos, incorporándoles tecnología y captando nuevos capitales para el sector.

El panorama de la citricultura en el marco regional es favorable. Los reclamos que realizaron al Estado son recurrentes «la fijación de políticas de producción y precios, fundamentalmente en lo que hace al costo energético».

El sector vitivinícola se muestra con una gran incertidumbre. Es extremadamente sensible en lo económico dado la «rigidez de las inversiones». En el sector están empleadas más de 50.000 personas, el 70% de la mano de obra es familiar. El 86% de los predios tienen menos de 5 hectáreas, y el 85% de los productores viven en el medio rural. Sus implicaciones sociales son muy sensibles al fracaso o al éxito del proceso de integración. Por lo tanto se vuelven muy sensibles los plazos considerados mínimos para la adaptación «el sector necesita un plazo prudencial mínimo que supera ampliamente el plazo establecido de 4 años». El acuerdo de Asunción no contempló este aspecto.

Los productores de animales de granja miran de forma positiva el proceso de integración. Se pronunciaron igual que otros a favor de la coordinación de políticas macroeconómicas, así como por el mantenimiento del nivel sanitario alcanzado por Uruguay.

El sector de la agroindustria azucarera ve muy desfavorable el proceso. Principalmente porque sus reivindicaciones no fueron tenidas en cuenta en el programa de desgravaciones del tratado fundacional:

«Si la integración regional fuera el medio que permitirá llegar a cristalizar un mercado común, que posibilitará al Uruguay acceder a un desarrollo armónico, que generará más puestos de trabajo y determinará mejores niveles y calidad de vida, la agroindustria azucarera la aceptará y apoyará, aunque la misma determina su muerte».

En este sentido piden un estudio exhaustivo de las posibilidades del sector de competir regionalmente, y de compartir responsabilidades entre el gobierno, el Parlamento, los empresarios y las asociaciones de trabajadores, así como de una negociación especial de un «proceso de integración gradual de diez años».

Las reivindicaciones de todos los sectores productivos del país, ante el proceso de integración tuvieron un denominador común en relación a los organismos estatales: la coordinación de las políticas macroeconómicas, un intercambio comercial sin interferencia alguna de barreras arancelarias y para-arancelarias, el abaratamiento de los costos de insumos, y el compromiso de defender en las negociaciones las ventajas comparativas en materia sanitaria y tecnológica.

3.3. Antes y después de la firma del Tratado.

Representantes de todas las gremiales antes y después de la firma del Tratado expresaron diversas opiniones en la prensa.

El presidente de CONAPROLE Antonio Mallarino opina que en general el sector lechero no tendría problemas en el MERCOSUR. Según él la integración:

«[...] es un asunto de concepto y de conformación mental. En algunos ambientes se trata como una cosa nueva, sorpresiva y misteriosa, y no es así. Los industriales que trabajan para abastecer el mercado interno, todos tenían conocimiento de que la posibilidad de aumentar los productos manufacturados se puede considerar en progresión geométrica, y que la posibilidad de que nuestro pequeño mercado dentro del país lo absorba puede aumentar en progresión aritmética. De manera que siempre hay mayor capacidad de producción, como el caso materia prima agropecuaria, leche, carne, lana o cereales, por encima de lo que puede consumir el Uruguay». (LA MAÑANA, 13/1/91).

Pero especifica que debe haber mecanismos de defensa ante la competencia desleal:

«Debe haber una frontera común, no con base de barreras arancelarias que se puedan vencer [...]. De manera que tienen que haber condiciones pactadas muy específicas, que obliguen a presentar certificado de origen del producto que se vende en el mercado común, que sea producido en el MERCOSUR. También la aplicación de multas, castigos duros, como son los de CEE, al que infrinja esas normas». (Idem).

El presidente de la unión de exportadores del Uruguay Samuel Dymenstein califica la creación del MERCOSUR como imprescindible:

«Eso va a dar a la industria una mayor facilidad y dado la ampliación del mercado los beneficios para la industria se derivan sobre todo del proceso de integración como catalizador de la necesaria renovación tecnológica con su consiguiente aumento de la productividad y la disminución de costos. En este sentido, especialmente los sectores manufactureros, estamos muy interesados y creemos que va a ser algo muy importante para el Uruguay». (LA REPÚBLICA, 17/1/91).

Para el sector de los pequeños y medianos productores el proceso de integración resulta difícil. El presidente de las Cooperativas Agrarias Federadas, José Artagaveytia advierte que asumir el reto de la integración significa profundizar un cambio de actitud en los productores que ya se vendría dando:

«En la mayoría de los sectores agropecuarios se viene operando desde hace varios años un decidido cambio de mentalidad. Creo que esa nueva mentalidad surgió de la necesidad de los productores medianos y pequeños de orientarse hacia una posibilidad de exportación y hacia un abatimiento de costos para un mercado interno cada vez más comprimido». (LA REPÚBLICA, 24/1/91).

Hay varios factores que incidirían positivamente para que se realizaran con éxito los cambios, como ser la disponibilidad de préstamos a largo plazo, con tasas blandas, y la renovación tecnológica que se está impulsando desde la CAF.

Artagaveytia manifiesta que la integración será beneficiosa, siempre y cuando se implemente paulatinamente:

«Nuestro país tiene que resignarse a que la integración regional sea hecha paulatinamente, tal como reclaman los productores, otorgando el tiempo indispensable para que se vayan produciendo los cambios tecnológicos adecuados» (Idem).

La Asociación Rural del Uruguay (ARU), durante una reunión de delegaciones (Montevideo, 7 y 8 de marzo de 1991) de Brasil, Argentina y Paraguay, expresó las condiciones que deberían darse para que el proceso de integración fuera favorable para los productores. Esta señala la necesidad de cambios en el Estado:

«La presión fiscal depende en parte de la eficiencia estatal. Un Estado burocratizado, enlentecido y superpoblado, lleva inexorablemente al endeudamiento y desfinanciamiento. El Estado debe simplificarse para agrandarse, dejar el paternalismo de lado y dar paso a la actividad privada en todo lo que no le compete. Concebimos el Estado desarrollista y no estancado, custodio y no tutor, justo y no arbitrario. En la Comunidad Económica es la industria la que subsidia al agro; aquí es el agro quien tiene que subsidiar a la industria. Estas condiciones deben cambiar antes de intentar cualquier tipo de integración si queremos lograr el objetivo que nos hemos propuesto». (Revista de la ARU, N° 3, marzo de 1991, pp.5-6).

Otro sector que puede tener problemas es el vitivinícola, dado que hay una fuerte competencia de Argentina en la región. Dante Irurtia, empresario y senador de la cruzada 94 en el gobierno de Lacalle; marcó como prioridad la producción vitivinícola para la exportación. Este es tajante en sus expresiones:

«De mediano para abajo, no podemos ni tan siquiera pensarlo. Por eso debemos apuntar a usar el MERCOSUR como instrumento para jerarquizar la producción en función del gran mercado del mundo y de una gran calidad». (LA REPÚBLICA, 24/2/91).

Por su parte, Juan A. Espinoglio, presidente de la cooperativa UVICAL, en declaraciones a BRECHA del 22/2/91, sostiene que se debe apuntar también al mercado interno en la producción vinícola. Para ello sería necesario políticas gubernamentales cuidadosas y negociaciones tenaces con los demás socios del MERCOSUR.

El seminario «Uruguay en el MERCOSUR» que se realizó los días 5 y 6 de marzo de 1991,

que organizó la fundación Banco de Boston, sirvió de termómetro para observar el estado de ánimo de las diferentes gremiales.

Se destacó la posición asumida por Pedro Baridón presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), quien se definió con un apoyo con reservas, especialmente respecto a cuestiones referentes a la instrumentación del proyecto del mercado común. Este advierte «*que no están dadas las condiciones para que una reducción arancelaria importante habilite una apertura total de la economía uruguaya*». Para esto deberían instrumentarse «*una serie de transformaciones previas que le permitan a las empresas nacionales competir en pie de igualdad, tanto internamente como en los mercados internacionales*».

4. Los empresarios ante la firma del protocolo de Ouro Preto

Las semanas previas y posteriores a la firma del protocolo de Ouro Preto, numerosos voceros sectoriales del empresariado uruguayo hacen saber sus preocupaciones en torno al asunto. La tónica dominante —netamente corporativa— deja la sensación de que se acepta la lógica de los hechos y las iniciativas oficiales, sin otra intervención en su curso que no sea la del celo sectorial por preservar los intereses propios.

Cuatro días antes de la firma del protocolo el equipo económico del gobierno electo dos semanas atrás, hacía una exposición en la Cámara Mercantil de Productos del País, donde empresarios presentes plantearon diversas interrogantes. Preguntado sobre las medidas que adoptaría el gobierno ante prácticas de comercio desleales, Pérez del Castillo puso como ejemplo al sector agrícola, donde se consolidaron aranceles por encima de lo negociado en el MERCOSUR, que actúan como «*paraguas agrícolas*» ante exportaciones subsidiadas.

Sobre las mejoras de ingresos, Mosca opinó que deberían ligarse a cambios en la productividad (LA REPÚBLICA, 8/2/94).

En las manifestaciones sectoriales referidas al cambio de gobierno y su eventual repercusión sobre el proceso integrador en marcha, predomina claramente la referida tónica particularista. En este sentido, vale la pena consignar brevemente la reacción de tres grandes agru-

pamientos sectoriales: la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias y la Unión de Exportadores.

Ya dos semanas antes de Ouro Preto, el presidente de la Cámara de Comercio Alfonso Varela Rodríguez manifestaba: «*...no estar preocupado por el perfil proteccionista expuesto por Sanguinetti en su campaña electoral, ya que Uruguay se encuentra en el MERCOSUR y es difícil un enlentecimiento del proceso de apertura en marcha*». (BÚSQUEDA, 1/2/94).

Por su parte, el presidente de la Cámara de Industrias, Jacinto Muxi, entiende que el nuevo gobierno tiene «*...la preocupación [...] referida a una negociación firme en el MERCOSUR en defensa de los intereses nacionales así como el propósito anunciado de regresar a un proyecto exportador, lo que va en línea con la recuperación industrial*». (CRÓNICAS ECONÓMICAS, 2/2/94).

A la vez, los industriales se manifiestan alarmados por lo que consideran una sobre oferta de bienes importados, y hacen público el lanzamiento de una campaña de promoción del consumo de productos nacionales. Aclaran que no pretenden políticas proteccionistas, pero sí «*reglas de juego claras*» para poder «*revertir la triste situación actual*» (EL PAÍS, 7/2/94).

Por su parte, los empresarios representados por la Unión de Exportadores del Uruguay confían en que el próximo gobierno dispondrá medidas: «*que devuelvan la competitividad al sector, vía devolución de impuestos indirectos o reintegros al uso de los que gozan los empresarios argentinos*» (LA REPÚBLICA, 7/2/94).

En los primeros días del año 1995, el presidente de la Cámara de Industrias, Jacinto Muxi, expresaba cierta inquietud por la indefinición de la política económica del nuevo gobierno, y que «*hay demasiadas cosas sin definir respecto del MERCOSUR*». Por su parte un vocero de la COMISEC expresaba que sólo un puñado de empresas uruguayas había emprendido la reconversión en términos de capacitación del personal y convenios en base a productividad, en tanto el 80 % de las empresas mantenía «*un total desconocimiento del marco externo y aun del proceso interno de integración*»; al tiempo, las «*perspectivas potencialmente favorables*» estaban entre los tradicionales exportadores como hilanderías, tejedurías de lana y frigoríficos, en tanto sectores volcados al mercado interno como

el avícola, química y papel «enfrentan la necesidad de una fuerte reestructura» ante la perspectiva de una «intensificación de la competencia de Argentina y Brasil» (BÚSQUEDA, 5/1/95).

Un mes más tarde la CIU a través de Jacinto Muxi elevaba el tono, reclamando del gobierno «acciones que equilibren la pérdida de competitividad» derivada de disposiciones argentinas sobre aceites, harinas y cueros, y de Brasil (química y plástico) de reembolso a exportaciones y otras medidas que distorsionan la operativa regional; Muxi teme «...una escalada de medidas y contramedidas [...] es fundamental que no existan medidas unilaterales violatorias de lo acordado». (CRÓNICAS ECONÓMICAS, 3/2/95).

En el plano más propiamente corporativo, son numerosas las instancias de debate sectorial en torno a la inminencia del nuevo paso integrador; en muchos casos, una declaración pública expresa los temores y reivindicaciones del sector en cuestión.

El Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM, que integra a las cámaras de industrias de los cuatro países) se reunía en Montevideo a comienzos de diciembre para analizar, entre otras cosas, las negociaciones del MERCOSUR con Chile, y una propuesta para lograr respaldo jurídico sobre la propiedad industrial y marcas, que se elevaría a las autoridades de los cuatro países. (LA REPÚBLICA, 9/2/94).

El CIM lleva ya dos años de existencia. Reclama la institución de una Comisión de Industrias «para recoger los problemas de la industria y para instalar políticas industriales en la región», preocupado por la inminente cancelación de los subgrupos de trabajo. El CIM amonesta a Brasil por la reducción unilateral del arancel externo hasta el 3/3/95 para un importante listado de materias primas, y el incremento de 5 % de recargo a exportaciones. Por otra parte, «convoca a crear una nueva cultura MERCOSUR [...] hoy numerosos empresarios se siguen preguntando si vale la pena o no entrar al MERCOSUR». (EL PAÍS, 10/2/94).

La Asociación Nacional de Productores de Leche expresa que, en vistas a la proximidad del MERCOSUR, «nuestros productores tienen que competir con subsidios de hasta el 200 %», a lo que se agrega un dólar no actualizado y la no devolución de impuestos, todo lo cual nos hace sentir bastante huérfanos». Los productores

lecheros reclaman sensibilidad de CONAPROLE ante la situación que se vive:

«En el umbral del ingreso al MERCOSUR existe un decaimiento y retracción en el sector lechero muy importante, como nunca antes en su historia [...] debe hacerse algo respecto del ingreso al país de productos total o parcialmente subsidiados que compiten con la producción nacional». (EL PAÍS, 2/2/94).

Por su parte, la Intergremial de Productores de Leche reconoce que a través de la acción de sus negociadores en el MERCOSUR, «el gobierno uruguayo es un buen aliado de la producción nacional», que «los actores debemos tener claro que el escenario cambió», y que en los últimos tiempos el sector lechero ha estado marchando unido entre industriales y productores. (LA REPÚBLICA, 4/2/94).

Otro hecho de suma importancia que sucede ante la firma del protocolo de Ouro Preto es la nota conjunta elevada a la cancillería por empresarios y trabajadores reclamando integración del sector privado a órganos institucionales del MERCOSUR. Exigen que «sea considerada la importancia de otorgar un tratamiento jerarquizado a los problemas de las actividades productivas», así como sobre generación de empleo, modernización y tecnificación. Plantean que tanto empresarios como trabajadores deben tener «participación en el tratamiento de los temas relativos al proceso de conformación y consolidación del MERCOSUR» (LA REPÚBLICA, 2 y 3/2/94). Para lo cual reclaman la constitución de un Foro Consultivo Económico y Social.

El sector de los pequeños productores rurales a través de sus representantes realizaron una serie de reclamaciones en una reunión en Porto Alegre, conjuntamente con otras delegaciones oficiales de Brasil y Paraguay. Estos elevaron un documento al subgrupo de trabajo N° 8 (Políticas Agrícolas) en que se expresa la necesidad impostergable de políticas diferenciadas para los productores familiares y su participación en las instancias de elaboración de estas políticas así como participación estable en la estructura organizativa y ejecutiva que se defina para el MERCOSUR. (LA REPÚBLICA, 4/2/94).

Las angustias de este sector quedaron reflejadas en las declaraciones de Silvio Marzaroli, presidente de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), este declaró que

«...La puesta en marcha de este bloque económico de cuatro países nos hace tocar profundamente lo referente a parámetros dentro de la agricultura familiar, debido a que tenemos una competencia interna y hacia el exterior que es muy importante». (LA REPÚBLICA, 8/2/94).

Estanislao Chiazzaro, vice-presidente de la CNFR, declaraba por su parte que «la granja uruguaya no está capacitada para afrontar el MERCOSUR», debido a la «no armonización de políticas macroeconómicas», lo que perjudica al pequeño productor que no puede reconvertir su predio. (EL PAÍS, 9/2/94).

En oportunidad de la visita al país del canciller brasileño Lampraia, una delegación de empresarios uruguayos le recriminó las medidas discriminatorias para la industria. El canciller reconoció que estas medidas coyunturales contradictorias con el MERCOSUR, se debían a la prioridad de afianzar una estabilidad brasileña que más adelante compensaría a sus socios. El presidente de la Asociación Uruguaya de Industrias del Plástico afirmó en esa reunión que el impuesto brasileño que grava la exportación de materias primas «constituye una gran discriminación» entre los industriales de ambos países.

Por su parte, Oscar Aristimuño de la Asociación de Industrias Textiles, criticó que Brasil mantuviera la exigencia de la Guía de Importación, preguntando qué perspectivas había de que desapareciera tal «práctica burocrática».

Jacinto Muxi, presidente de la Cámara de Industrias, insistió en recibir respuesta del Canciller acerca de las situaciones allí denunciadas, que planteaban en su globalidad «una gran incertidumbre», y que las medidas coyunturales —aun por tres o cuatro meses— suponían «un período muy importante» para una industria del tamaño de las uruguayas: aun luego de eliminadas estas medidas, la subsistencia es muy difícil debido a que los impuestos estatales hacen que los costos se mantengan altos (BÚSQUEDA, 9/1/95).

5. Las organizaciones sindicales antes y después del Tratado de Asunción.

El sindicalismo uruguayo, al igual que otros sectores, fue objeto de un discurso modernizador, por parte del gobierno. Se lo critica fundamentalmente por aferrarse a métodos gremiales ya perimidos en el mundo actual, así como pretender el mantenimiento de derechos

gremiales obtenidos hace mucho tiempo (décadas), que no responden a las necesidades actuales de una economía globalizada, donde las relaciones del capital y del trabajo se han flexibilizado. En suma, las organizaciones gremiales son visualizadas como un problema en el camino modernizador que el país debe emprender de sus estructuras productivas. Por su parte, y al cabo de un intenso debate posterior a lo que se percibía como un hecho consumado, el movimiento sindical manifestaba un apoyo crítico.

5.1. Dudas e incertidumbres

Para el sindicalismo uruguayo el MERCOSUR operó como un catalizador, donde se aceleraron las discusiones sobre el rol del Estado, las relaciones empresarios-sindicatos, y la posibilidad de incidir en los procesos de cambios socioeconómicos que el país está procesando.

Estas problemáticas ya se empezaron a reflejar en un primer documento realizado por Néstor Louise (SUANP) y Alberto Mergarejo (COT), en febrero de 1991: «[...] el modelo de la integración propuesto está basado en la concepción neoliberal de la economía, lo que significaría una mayor influencia de capitales transnacionales y pérdida del control estatal, así como también la incorporación de tecnologías que distorsionen las prioridades del desarrollo». (BÚSQUEDA, 14/2/91).

Hay una postura propia del movimiento sindical con respecto al proceso de integración, y una preocupación efectiva de cómo incidirá está en los niveles de salarios, en el sistema de seguridad social y en la normativa del derecho laboral (la más avanzada en protección al trabajador, entre los países integrantes del MERCOSUR). La mayor preocupación es que ante legislaciones laborales tan distintas se intente una reforma que las iguale tomando como base la de mayor desprotección. Lo que se teme es que la flexibilización laboral se convierta en una igualación hacia abajo que deteriore aún más los niveles de vida:

«Si la flexibilización laboral arranca con una equiparación hacia abajo tal como está planteada hoy, Uruguay va en desventaja porque es el país que posee el mayor número de leyes que protegen a los trabajadores. [...] Porque tal como están centradas las cosas se necesita una legislación mínima para que la integración tal como se plantea hoy, siga adelante». (Idem).

El Tratado de Asunción creó diez grupos de trabajo pero ninguno de ellos tenía por cometido tratar los temas laborales. Tampoco se menciona en ningún objetivo mejorar las condiciones laborales, ni los niveles de vida de la población.

Esto mereció duras críticas desde el movimiento sindical, ya que esto podía ser un síntoma del modelo de integración que se pretendía plasmar. Un proyecto solamente integracionista-empresarial, de carácter exclusivamente comercial, no sería aceptado por los trabajadores.

Oscar Groba, integrante del secretariado del PIT-CNT manifestó al respecto:

«Nosotros no estamos dispuestos a apoyar cualquier MERCOSUR y mucho menos éste, en el cual los trabajadores no tenemos ninguna participación». (LA HORA SINDICAL, 31/3/91).

Esta crítica no quiere decir que se rechace al proceso de integración en sí, sino a la forma política como se ha venido manejando el tema. Hay un reconocimiento de su necesidad:

«Nadie objeta en este país la inserción del Uruguay en el MERCOSUR. [...] Dirigentes sindicales nos han manifestado: «estamos de acuerdo con la integración, a condición de que ella no sea a costa de los trabajadores, de las conquistas ya logradas». (Idem).

Este también critica a las patronales por aprovechar el proyecto de integración para realizar la necesaria reconversión con despidos (por lo general de dirigentes sindicales), que en otras circunstancias hubieran resultado muy difícil de llevar a cabo. También advierte que un proceso en aumento de inseguridad laboral, puede llegar a producir una creciente descomposición del tejido social:

«Pues bien, el MERCOSUR es un buen instrumento para que, en su nombre, se despida a los miembros de numerosos comités de base de empresas muy diversas, en nombre de la necesaria reestructura y por el bien de las fuentes de trabajo. [...] Ya estamos entonces viviendo los uruguayos la tragedia de una desintegración social que aumentará la emigración, la desocupación, la angustia de la mayoría de la población, en beneficio de pocas familias de privilegiados, y de empresas extranjeras que con muchas ventajas sobre la industria nacional y sobreprotección sacarán sus beneficios sin importar los costos sociales que produzcan». (LA REPÚBLICA, 5/4/91).

5.2. Una propuesta alternativa

En esta etapa, las principales reivindicaciones del movimiento sindical al gobierno —y a toda la “clase política” — se expresan bajo forma de preocupaciones tales como la participación activa del Estado como coordinador y planificador en el proceso de integración, el apoyo y fomento de la inversión, un cambio en la política económica y la búsqueda de mayor estabilidad en las fuentes de empleo. Estos reclamos se hicieron constar en una declaración del PIT-CNT sobre la integración regional del 4/4/91:

«[...] La mejora general de la economía, sólo es posible lograrla sobre la base de una participación activa del Estado en el apoyo efectivo al sector productivo, en la renovación tecnológica, en la salvaguardia de los aspectos sociales y laborales, comprometidos en una integración sin condiciones». (LA REPÚBLICA, 14/4/91).

En el marco del apoyo crítico en el cual se ubica el PIT-CNT, en la declaración anteriormente referida, se va delineando una propuesta alternativa de integración que favorezca a los sectores populares, y que se opone a la realizada oficialmente por el gobierno. En esta declaración se exige:

- 1) ...definir claramente una política de inversiones;
- 2) modificar las condiciones de propiedad de la tierra para dinamizar nuestra inserción;
- 3) no pagar la deuda externa ni sus intereses, como parte de una política hacia la integración;
- 4) inversión de recursos en la educación;
- 5) impedir el desmantelamiento del Estado, desarrollando una política que permita mejorar su eficiencia y competitividad».

(Instituto Cuesta Duarte, documento N°1, Integración-Regional).

Se distinguen, por tanto, dos modelos de integración:

«La primera es insertarse pasivamente sobre la base de la explotación de los recursos naturales del país, aprovechando sus ventajas naturales (caso lana, carne, etc), la existencia de algún recurso barato (mano de obra), o el apoyo a ciertas áreas económicas beneficiadas por una legislación del país que estimule este tipo de actividades (sector financiero). [...] La segunda opción sería la de insertarse en áreas donde la incorporación del progreso técnico es

la palanca fundamental y desde allí ganar en competitividad internacional o sea, que se hace necesario definir una serie de objetivos». (Idem).

Emerge con claridad una significativa desconfianza hacia la propuesta de integración llevada adelante por el gobierno. No se cree en una rigurosa integración comercial con solamente la coordinación de las políticas macroeconómicas.

Anclada en tales razones, se levanta una alternativa que apunte a una política de estímulo a la inversión productiva en sectores que se consideren prioritarios por su potencial exportador y generador de fuentes de empleo, junto a inversiones en ciencia y tecnología con vistas a una competitividad real. Que el Estado cumpla un papel de orientador y reorganizador de los desequilibrios que se produzcan en la sociedad, que invierta en el área de la educación y que genere políticas de inversión hacia los sectores productivos. Para realizar todo esto sería necesario renegociar la deuda externa sobre otras bases que las actuales. El sindicalismo organizado parte así de la base de que la integración es inevitable, pero debe llevarse adelante en un esquema que no sea el neoliberal imperante en toda la región. Un proyecto que tenga en cuenta las diferencias productivas, tecnológicas y de tamaño de mercado de Uruguay con Argentina y especialmente con Brasil.

La estrategia sindical sustenta la necesidad de un rol activo en el proceso de integración para poder influir y en lo posible contrarrestar las consecuencias sociales negativas, del modelo de apertura comercial radical, y luego —en la medida de las posibilidades— plantear alternativas a estas políticas. Transcribimos a continuación, una declaración del presidente de la central obrera que refleja con nitidez los posicionamientos sindicales aludidos:

«Pensamos que las centrales sindicales tienen que abordar este tema con total responsabilidad y llevar la lucha contra el neoliberalismo a un nivel internacional para alcanzar mayor fuerza y mostrar que la organización sindical es capaz de responder al reto que el capitalismo internacional y las multinacionales nos plantean en el presente. Nosotros tratamos de que la clase obrera tome conciencia de la necesidad de encarar nuestros problemas

concretos en el ámbito de un estudio de los problemas globales del sistema internacional y de nuestro país. No por casualidad ocurren las cosas que ocurren en nuestro medio. Tampoco es casual que los gobiernos y los sectores oligárquicos del capitalismo impongan a los países subdesarrollados la misma política y una práctica idéntica». (Seminario «MERCOSUR, desarrollo agroindustrial y estrategia sindical», organizado por Fesur, 10/8/91).

El proyecto MERCOSUR es visto como una estrategia de las empresas multinacionales y de las oligarquías nacionales para mantener su dominación sobre los países subdesarrollados y clases populares. La clase trabajadora —se razona— deberá enfrentar este desafío, dando una respuesta coordinada a nivel regional y aun latinoamericano: *«...el movimiento sindical debe fijar una política continental y abordar el tema en su conjunto».*(Idem).

Parece evidente que tanto el Tratado de Asunción como las iniciativas gubernamentales de los años 1990 y 1991, llevaron al movimiento sindical a redefinir su trabajo y su estrategia política. Las preocupaciones sindicales pasaron a ser el papel del Estado, las fuentes de empleo, el financiamiento de inversiones productivas y las áreas a priorizar para estas y las políticas educativas y de investigación. El sindicalismo organizado practicó una estrategia sencilla, consistente en la búsqueda de participación en todos los ámbitos resolutivos, consultivos o de mero debate.

6. Las organizaciones sindicales ante la firma del protocolo de Ouro Preto

Luego del Tratado de Asunción, el movimiento sindical iría madurando una propuesta alternativa, apareciendo mejor posicionado en términos de una propuesta global y articulada a nivel regional; se podía ahora apelar a cierta coherencia en el tiempo, referida esencialmente a las posiciones manifestadas por las centrales sindicales a los ministros de trabajo regionales en oportunidad del Tratado de Asunción.

En lo fundamental, se trata de posiciones que expresan una preocupación crítica respecto a los efectos sociales de una toma de decisiones económicas que no contemplara la necesidad de avanzar en *«desarrollo con justicia social»*, tal

como había sido declarado en Asunción tres años antes. Los representantes de los trabajadores alertan sobre los problemas potencialmente conflictivos, llaman a crear un foro que asegure la participación del sector privado en el proceso integrador, y recuerdan el papel protagónico de las organizaciones laborales en la experiencia de integración de la Comunidad Europea.

Una delegación del PIT-CNT viaja a Ouro Preto para participar de las reuniones en torno al MERCOSUR. Los encargados del tema en la Central son Juan M. Rodríguez y Alvaro Padrón, que calificaron esta instancia de ideal para «... realizar un balance, con la participación de muchos dirigentes sindicales, de los problemas que puede tener el MERCOSUR, si no se atienden ciertos aspectos que ya se sabe que son potencialmente conflictivos». (LA REPÚBLICA, 2/2/94).

Anuncian una reunión sindical cumbre regional el 6 de diciembre (día en que se firma el protocolo), con centrales mundiales y con la OIT, y que se entregará un documento a los cuatro presidentes de los países. Califican esta reunión como la más importante desde la firma de Asunción. Se les va a plantear: «... la necesidad de crear un foro económico y social que garantice la participación del sector privado en la construcción del proceso de integración, y a su vez, la necesidad de fortalecer aspectos vinculados a los sectores productivos, particularmente industria, agro y servicios». (LA REPÚBLICA, 2/2/94).

Los sindicalistas señalan y reivindican el papel activo que tienen las agremiaciones de trabajadores sobre los temas productivos en otras experiencias de integración como la de la Comunidad Europea.

Las principales preocupaciones de las centrales sindicales de la región quedaron plasmadas cuando presentaron a los presidentes de la región en Ouro Preto un documento político-gremial que evalúa los impactos sociales de los acuerdos alcanzados sobre la Unión Aduanera. En particular, se anota que la reducción tarifaria no se acompañó de la coordinación macroeconómica y sectorial, lo que provocó «la profundización de desequilibrios y tensiones entre naciones y regiones». Expresa preocupación por la compatibilización entre MERCOSUR y el Pacto aprobado por la cúpula de las Américas en Miami el 2/2/94. Se define allí la liberalización comercial en un plazo de 10 años.

«Como ya afirmamos anteriormente, el MERCOSUR podrá ser un paso en la conformación de un área económica, social y cultural, en la medida que efectivamente se concrete el objetivo establecido en el Tratado de Asunción, de avanzar en el proceso de desarrollo con justicia social». (LA REPÚBLICA, 2/2/94).

Las decisiones hoy homologadas —considera el documento— no contemplan las condiciones planteadas por las centrales a los ministros de trabajo en diciembre de 1989 en Foz de Iguazú, en el sentido de garantías a «... una protección social, política y cultural y que la transformación de la estructura productiva no se realice en perjuicio de los trabajadores y del conjunto de los sectores populares». (Idem).

Las centrales alertan igualmente sobre las tasas de desempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios; se señala que la competencia antes realizada entre países, se hará ahora entre transnacionales. Proponen atender los problemas laborales y sociales, jerarquizar los problemas de los sectores productivos, contemplar las necesidades de las regiones y naciones de menor desarrollo relativo, constituir un Foro Económico y Social con participación de trabajadores y empresarios.

Es así que Eduardo Fernández, del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, declara que «[...] no solamente habrá que acordar sobre el salario y las fuentes de trabajo, sino que también se deberá acordar en torno a la reconversión, la productividad y la calidad y cómo el país se enfrenta al desafío del MERCOSUR». (BÚSQUEDA, 5/1/95).

Los cambios que se avecinan quedan reflejados en el convenio que firman los trabajadores de ANCAP con el directorio del ente. Resultan sintomáticas las transformaciones que se anuncian en el terreno de las relaciones laborales, de cara a los cambios socio-económicos introducidos por el proceso de integración.

Este convenio tiene como objetivo declarado la mayor eficiencia y productividad, en vistas a la próxima entrada al MERCOSUR. Se redefinen allí las funciones asignadas a cada cargo, incorporando flexibilidad y polivalencia. Se acuerda una reconversión que asegure estabilidad al contemplar a todo el personal afectado. Los trabajadores más calificados quedan en la planta, y otros siguen trabajando hasta ser reasignados en otra dependencia estatal.

Expresan los dirigentes sindicales
Schubert Santos y Huber Arbildi:

*“Nuestra aspiración es consolidar este
proceso de negociación que entendemos que ha*

*sido positivo para ambas partes. Costó en su
momento romper con el esquema de enfrenta-
mientos para resolver los diferendos». (EL PAÍS,
9/2/94). ♦*