

Evolución Institucional de la Participación Social en el Mercosur: Análisis de una Experiencia Interrumpida

*Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul:
Análise de uma Experiência Interrompida*

*Institutional Evolution of Social Participation in the Mercosur:
Assessment of an Interrupted Experience*

Carolina Albuquerque Silva¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54047

*Recibido en: 20/07/2020
Aprobado en: 30/09/2020*

Resumen: Los años 2000-2015 fueron marcados por el involucramiento de gobiernos y movimientos sociales en los procesos de integración en América Latina, particularmente en América del Sur, lo que resultó en iniciativas como ALBA, UNASUR Y CELAC. El MERCOSUR, por su parte, amplió su agenda de negociaciones y buscó agregar contenido social y político a su carácter eminentemente comercial. En este escenario, ha cobrado relevancia el debate sobre el papel de la sociedad civil en las relaciones internacionales y su acceso a los procesos de toma de decisiones para las estrategias de inserción regional en sus países. Este artículo busca situar, desde los enfoques teóricos del regionalismo posliberal/antihegemónico y del nuevo transnacionalismo, cómo se desarrolló este debate en el MERCOSUR, a partir del análisis de la evolución institucional de la participación social en el bloque. Para ello, además de la lectura de la bibliografía especializada, se realizó una investigación en los documentos oficiales del MERCOSUR sobre las iniciativas descritas. El artículo concluye que la valorización de las políticas sociales y participativas se debió a la combinación de tres factores centrales: el agotamiento de las políticas neoliberales hegemónicas en los años 1980-1990; el ascenso de gobiernos de izquierda y centroizquierda y la aparición de nuevos actores sociales en el escenario regional.

Palabras claves: MERCOSUR; Participación Social; Política Social.

¹ Universidade de Brasília (ELA/UnB) – E-mail: carolina.albuquerque@gmail.com.

Resumo: Os anos 2000-2015 foram marcados pelo engajamento de governos e movimentos sociais nos processos de integração na América Latina, particularmente na América do Sul, o que resultou em iniciativas como ALBA, UNASUL E CELAC. Já o MERCOSUL teve sua agenda de negociações ampliada e buscou-se adicionar conteúdo social e político a seu caráter eminentemente comercial. Neste cenário, ganhou importância o debate sobre a atuação da sociedade civil nas relações internacionais e seu acesso aos processos de decisão das estratégias de inserção regional de seus países. Este artigo trata de situar, a partir das abordagens teóricas do regionalismo pós-liberal/anti-hegemônica e do novo transnacionalismo, como se desenvolveu esse debate no âmbito do MERCOSUL, a partir da análise da evolução institucional da participação social no bloco. Para tanto, além da leitura da bibliografia especializada, foi realizada pesquisa junto aos documentos oficiais do MERCOSUL referentes às iniciativas descritas. O artigo conclui que a valorização de políticas sociais e participativas se deveu à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

Palavras-chave: MERCOSUL; Participação Social; Políticas Sociais.

Abstract: The years 2000-2015 were marked by the engagement of governments and social movements in the regional integration processes in Latin America, particularly in South America, which resulted in initiatives such as ALBA, UNASUL and CELAC. In the case of MERCOSUR, new social and political contents were added to its eminently commercial agenda. This scenario highlighted the debate on the role of civil society in international relations and its access to the decision-making processes related to the regional insertion strategies of its countries. This article aims to contribute to this debate by analyzing the institutional evolution of civil society participation within the structures of MERCOSUR from the theoretical approaches of post-liberal/anti-hegemonic regionalism and the new transnationalism. For this purpose, in addition to making use of the specialized bibliography, a research in the official documents of MERCOSUR was carried out. The article concludes that the prioritization of social and participatory policies is connected to three central factors: the exhaustion of hegemonic neoliberal policies in the 1980-1990s; the rise of left and center-left governments, and the emergence of new social actors on the regional scenario.

Keywords: MERCOSUR; Social Participation; Social Policies.

1. Presentación

Durante los primeros quince años del siglo XXI, América Latina y, en particular América del Sur, fueron testigos de cambios políticos relacionados con un intento de reaccionar a los impactos recesivos del modelo económico neoliberal que prevaleció en la región durante la década de 1990. Este movimiento estuvo marcado por las elecciones de fuerzas políticas de izquierda, centroizquierda o progresistas, considerándose las elecciones presidenciales en Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay

(2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006) y Paraguay (2008).

A nivel regional, estos gobiernos se comprometieron, en grados diversos, a incrementar la autonomía de la región en el sistema mundial. Nuevos proyectos de integración institucional han surgido: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), creada en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2011. A diferencia de los proyectos regionales anteriores, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de 1980, y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de 1996, estas nuevas organizaciones destacaron temas no específicamente comerciales, relacionados con a los campos de la geopolítica, la infraestructura y las políticas sociales.

Este movimiento conformó una tendencia que, a principios del decenio de 2000, abarcó también el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado en 1991 como un acuerdo fundamentalmente comercial, como su propio nombre indica. En cuanto a la institucionalización de los instrumentos de participación social, objeto de este artículo, fue precisamente el MERCOSUR, y no los organismos de reciente creación, el que desarrolló la mayor evolución entre los organismos de integración regional que operan en el continente americano.

Entre 2004 y 2015 se crearon nuevos espacios de interacción con organizaciones y movimientos sociales regionales, como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y las Cumbres Sociales del MERCOSUR, modificando la arquitectura institucional inicial del organismo. Estas iniciativas surgieron durante el mismo período en que se multiplicaron las negociaciones sobre políticas sociales en temáticas como salud, educación, seguridad alimentaria y libre circulación de personas, entre otras.

En este artículo se analizan los debates que han tenido lugar en el marco del MERCOSUR a partir de la evolución institucional de la participación social en el bloque. Según el argumento, la valorización y creación de políticas sociales y participativas por parte del organismo se debió a la combinación de tres factores centrales: el agotamiento de las políticas neoliberales hegemónicas en los años 1980-1990; el surgimiento de gobiernos de izquierda y centroizquierda y la aparición de nuevos actores sociales en el escenario regional.

El texto está dividido en cinco secciones, que incluyen esta presentación y las consideraciones finales. En la segunda sección se exploran los contextos regionales e internacionales en los que se produjo el surgimiento del llamado regionalismo "posliberal"

o "antihegemónico" en América Latina a principios del nuevo siglo (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014; Serbin, 2015). Los supuestos de este regionalismo y el papel que en él desempeñan los gobiernos de izquierda y centroizquierda ayudan a comprender el fortalecimiento de la agenda de participación social en los proyectos regionales y se aplican también al MERCOSUR, y no sólo a los nuevos organismos ya creados bajo su inspiración directa.

En la siguiente sección se analizan las implicaciones del surgimiento de la sociedad civil como actor regional, a partir de las consideraciones teóricas del nuevo transnacionalismo y del análisis de los nuevos movimientos sociales latinoamericanos (Bringel y Falero, 2008, 2016; Budini, 2015; Costa, 2016).

Por último, la tercera sección está dedicada a un informe sobre la evolución institucional de las cuestiones sociales y de participación en el MERCOSUR, resultado de una investigación realizada en el acervo institucional del bloque. Los órganos institucionales y las iniciativas relacionadas con cuestiones sociales y de participación fueron registrados cronológicamente, acompañados de la norma MERCOSUR que les dieron creación.

Este artículo se basó en la bibliografía especializada y en la lectura de documentos oficiales del MERCOSUR relacionados con las iniciativas descritas (normas y actas de reuniones) en el período cubierto por la investigación (2000-2015)². La investigación empírica realizada en el archivo normativo del bloque tuvo por objeto apoyar a la reflexión propuesta, que se inserta en el ámbito de los estudios de integración regional, entendidos aquí como eminentemente interdisciplinarios. Dentro de esta perspectiva, se buscó investigar las conexiones entre las Relaciones Internacionales, la Sociología, y otras áreas de las Ciencias Sociales en lo que respecta al análisis del regionalismo latinoamericano, con la intención de analizar la integración regional considerándose los choques histórico-políticos, las disputas sobre proyectos políticos, las posiciones de la sociedad civil y las ideologías y visiones del mundo en juego.

2. Del regionalismo abierto a la integración posliberal

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción el 26 de

² Todos los documentos oficiales del MERCOSUR utilizados en este artículo se encuentran en el archivo 'Documentos' del sitio web de la institución: www.mercosur.int. Los accesos se realizaron entre el 01 y el 05 de abril del 2020.

marzo de 1991, creando así el MERCOSUR³. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión como miembro pleno, quedando pendiente la ratificación de parte del parlamento brasileño, y Venezuela, que se convirtió en Estado Parte en 2012, fue suspendida del bloque en 2016⁴.

Cuando el MERCOSUR fue creado, se fijó como objetivo principal la formación de un mercado común entre los Estados Partes, lo que implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial conjunta hacia terceros Estados, o agrupaciones de Estados (Artículo 1 del Tratado de Asunción).

La prioridad otorgada a la dimensión comercial correspondía al marco ideológico neoliberal imperante en el momento de la firma del acuerdo, dominado por las ideas de Estado mínimo, desregulación de los mercados y flexibilización de los derechos sociales y laborales, tal como se propugnaba en el llamado Consenso de Washington. En lo que respecta a la integración regional latinoamericana, este movimiento se ha conocido como regionalismo abierto (ONU, 1994), como lo ha llamado la CEPAL.

Durante muchos años, el énfasis en los acuerdos comerciales predominó sobre otras áreas de negociación, y las políticas para superar las asimetrías y complementar la producción fueron relegadas a un segundo nivel de relevancia, al igual que las agendas sociales, culturales, ambientales y de identidad (Serbin, 2015; Martins, 2014).

Sin embargo, la crisis económica de 1998 a 2001, que incrementó aún más los niveles de desigualdad, pobreza, desempleo y exclusión social en los países de la región, puso de manifiesto las limitaciones y el agotamiento de ese modelo de desarrollo que, al debilitar el papel de los Estados, había debilitado tanto las realidades nacionales como la integración regional (Mirza, Nascone, Mondelli y García, 2013; Costa, 2016). Ya a principios de la década de 2000 se constataba que el regionalismo abierto, vinculado al neoliberalismo y al liderazgo de los Estados Unidos, perdía dinamismo y se enfrentaba al surgimiento de nuevos proyectos políticos en la región, con la ascensión de los gobiernos de izquierda y centroizquierda.

El fracaso del neoliberalismo en promover tanto la justicia social como el

³ MERCOSUR (1991). Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

⁴ Al decidir suspender a Venezuela, los demás miembros del Mercosur alegaron incumplimiento del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, a pesar de que, extraoficialmente, se ha traslucido la oposición política de los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay con relación a Caracas.

crecimiento económico abrió espacio para el surgimiento de proyectos que se presentaron como alternativos y, desde esta perspectiva, la región se ha convertido en un elemento central en la redefinición de las políticas exteriores de estos países (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

Brasil y Venezuela desempeñaron papeles centrales en los nuevos procesos regionales sudamericanos. Para Coronado (2008), las estrategias de acción de los dos países dirigidas a la región estuvieron asociadas a las diferentes posiciones que cada uno ocupaba con relación al sistema-mundo. Brasil, una semi-periferia que buscaba establecerse como una potencia mundial autónoma, invirtió en la construcción de la autonomía de la región a partir de una percepción pragmática que incluía el mantenimiento de buenas relaciones con los Estados Unidos. Venezuela, a su vez, buscaba presentarse como una semi-periferia emergente, y adoptó un discurso de confrontación mucho más abierta hacia la hegemonía americana. Ambas estrategias incluían a la región como la plataforma preferencial para articular estas prioridades de política exterior.

Así que, desde el punto de vista histórico, el surgimiento de los esquemas de integración críticos al neoliberalismo correspondió a un cuestionamiento del paradigma integracionista representado por el regionalismo abierto. Este cambio de orientación política tuvo como objetivo recuperar la capacidad de iniciativa del Estado en un ámbito que antes se había dejado en manos de los mercados, y coincidió con la elección de gobiernos progresistas en distintos países de la región, el llamado 'giro a la izquierda' (Klemi & Menezes, 2016), bien así con el surgimiento, en el escenario político regional, de movimientos sociales que asumieron proyectos políticos que reivindicaban agendas sociales relacionadas con la integración autónoma latinoamericana (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

La consecuencia fue una reconfiguración de los viejos y nuevos esquemas regionales, lo que dio lugar a nuevas modalidades de cooperación regional y de concertación política, constituyendo una tendencia que algunos autores denominaron como 'posliberal', 'poshegemónica' o 'antihegemónica'. Esta tendencia se materializó tanto con la creación del ALBA, la UNASUL y el CELAC, como también con la ampliación de la agenda del MERCOSUR (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014; Serbin, 2015; Klemi & Menezes, 2016).

Por lo tanto, se trata de una discusión relacionada con la importancia del regionalismo para los Estados, lo que implica el análisis de si este regionalismo se traduce

en una mayor presencia y autonomía en relación con el sistema mundial y si permite, a los diferentes países implicados, construir una propuesta ordenadora de conjunto. Uno de los principales elementos de este análisis es la estructura de gobernanza de las instituciones regionales y el modelo que adoptan los Estados para aplicar la política regional en relación con la sociedad y el mercado (Bizzozero, 2011).

La redefinición de las estrategias de integración de los gobiernos progresistas de América del Sur, a partir de la cual la región pasó a ocupar un lugar más central en los proyectos de desarrollo interno y en las estrategias de política exterior de esos países, fue el resultado tanto de voluntad política como de ciertos márgenes de acción proporcionados por los contextos mundiales que se impusieron en ese momento. Según Serbin (2015), el período 2000-2015 correspondió, en términos globales, al surgimiento de nuevos actores estatales relevantes, como los BRICS, y al crecimiento de la posición de China en el comercio mundial. Además, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las prioridades estratégicas de los Estados Unidos se reorientaron, al menos en parte, a otras regiones. Estos cambios geopolíticos han alterado las fuerzas sociopolíticas a nivel nacional e internacional, permitiendo a los países latinoamericanos un mayor margen de maniobra en sus políticas de integración regional.

Como recuerdan Porto-Gonçalves & Quental (2012), y Svampa (2016), este clima favorable al regionalismo estuvo, sin embargo, marcado por contradicciones. El aumento de la participación de China en la balanza comercial de los países de América Latina, y especialmente de América del Sur, en un contexto de aumento de los precios de los productos básicos, dio lugar a la aparición de lo que se denominó ‘neoextractivismo’, asociado a grandes obras de infraestructura nacional⁵. A nivel regional, esta tendencia se pudo identificar en los proyectos de transmisión de energía y en las carreteras bi o plurinacionales insertadas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA, posteriormente incorporada a la UNASUR a través del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación - COSIPLAN.

De ese modo, si por un lado los gobiernos de centroizquierda propusieron contenidos autonómicos, posliberales o antihegemónicos a sus proyectos regionales, por

⁵ Algunos ejemplos empíricos en el período analizado son los conflictos causados por la intención del gobierno de Evo Morales de construir una carretera atravesando el Territorio Indígena y el Parque Nacional Isiboro-Segura (TIPNIS); la iniciativa del gobierno de Rafael Correa de permitir la exploración de petróleo en el Parque Nacional Yasuní, en la Amazonía ecuatoriana, y la construcción del Complejo Hidroeléctrico del Río Madeira y de la represa de Belo Monte en el Río Xingú, ambos en la región de la Amazonía brasileña (Silva, 2017a).

otro lado, las políticas domésticas de continuidad con el neoliberalismo y relacionadas con el fenómeno del neoextractivismo reforzaron el patrón subordinado de inserción de la región en el sistema-mundo (Costa, 2016; Klemi & Menezes, 2016).

Además, las organizaciones creadas bajo la inspiración de una integración crítica a los patrones neoliberales nunca han estado solas en el panorama regional. La Alianza del Pacífico, formada en 2012 por Colombia, Chile, el Perú y México, y las negociaciones para el establecimiento de la Asociación Transpacífica (ATP) son una prueba de la coexistencia de otras percepciones sobre el regionalismo y los desafíos impuestos por la dinámica extrarregional (Bizzozero, 2011; Serbin, 2015). Lo mismo ocurre con el NAFTA⁶ y el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre los países de la región y los Estados Unidos y la Unión Europea.

El examen de las experiencias de iniciativas como el ALBA, la UNASUR y el CELAC, e incluso de una agenda ampliada del MERCOSUR, no revela motivos para optimismo. Los vínculos políticos entre los países latinoamericanos donde los gobiernos ejecutivos eran de centroizquierda parecen haber aumentado durante un período de tiempo, pero la región no ha podido superar su dificultad estructural para promover respuestas colectivas a los contextos internacionales en constante cambio (Serbin, 2015; Klemi & Menezes, 2016).

Además, los cambios políticos experimentados a partir de 2015 por diferentes países de la región, con el surgimiento de gobiernos de derecha, pusieron de manifiesto el riesgo de abandono de estos proyectos regionales, lo que condujo a una reconfiguración de la integración de tipo subordinado, en contraposición a los proyectos posliberales o antihegemónicos. Los proyectos políticos de los nuevos gobiernos demostraron poseer otras prioridades para la región, entre ellas el retorno de la exclusividad de la agenda comercial y la preferencia por los vínculos externos con los Estados Unidos y Europa, en detrimento de las relaciones intrarregionales (Silva, 2017a).

Como consecuencia, se han vaciado las agendas sociales y participativas del MERCOSUR que aquí se discuten. Los órganos creados por los gobiernos progresistas en 2000 quedaron relegados a un segundo plano o corren el riesgo de desaparecer. Este es el

⁶ Creado en 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA por su sigla en inglés, está formado por el Canadá, los Estados Unidos y México. En 2018, las negociaciones entre los presidentes Donald Trump y Enrique Peña Nieto y el primer ministro Justin Trudeau condujeron a la firma de un "nuevo" NAFTA, rebautizado como USMCA (Estados Unidos, México y Canadá), que entró en vigor el 1 de julio de 2020.

caso de UNASUR, que perdió prioridad tras la ascensión de los gobiernos de derecha. Colombia anunció su retirada de la organización en 2018, seguida de Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, en 2019, y del Uruguay en 2020. En 2019, los presidentes de ocho países sudamericanos⁷ crearon el Foro para el Progreso y el Desarrollo de América del Sur (PROSUR)⁸ como forma de oponerse a la UNASUR.

No obstante, en los primeros quince años del siglo XXI, al involucrar las dimensiones geopolítica, social, cultural e identitaria en el debate sobre el desarrollo, esas instituciones establecieron mecanismos de cooperación en esferas que anteriormente no estaban abarcadas por los órganos intergubernamentales regionales. Al ampliar la gama de temas de la agenda de integración, han cambiado el enfoque que tradicionalmente se ha dado a las negociaciones económicas y comerciales, en línea con un modelo de regionalismo multidimensional (Silva, 2017a).

El concepto de multidimensionalidad que se utiliza aquí es el de Hoffmann, Coutinho y Kfuri (2008), quienes defienden la importancia de una consideración multidimensional del proceso de integración del MERCOSUR, del que surge un marco de integración regional que varía en el tiempo y en los temas que abarca. Para los autores, la construcción de este modelo regionalista que incluyó aspectos físicos, energéticos, institucionales y sociales, no significó el abandono de la integración comercial. Sostienen, sin embargo, que los momentos de estancamiento de la dimensión comercial fueron, en ocasiones, acompañados de una evolución en otros ámbitos, como el político-institucional y el social.

El enfoque multidimensional utilizado por el trío de autores se aparta de las lecturas tradicionales que ponen de relieve la función explicativa de la presencia o ausencia de instituciones supranacionales en la interpretación de los procesos regionales. Por el contrario, el análisis de la evolución del Mercosur, al revelar otros criterios de institucionalización, muestra que los procesos regionales de institucionalización no se circunscriben a un modelo específico y que restringir el debate a su carácter supranacional es el resultado de una actitud epistemológica eurocéntrica (Hoffmann, Coutinho & Kfuri, 2008).

⁷ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guyana, Ecuador, Paraguay y Perú.

⁸ La Declaración Presidencial sobre Renovación y Fortalecimiento de la Integración Sudamericana, suscrita por los presidentes el 22 de marzo de 2019, mediante la cual fue creado el PROSUR, se puede consultar en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>.

Desde esta perspectiva, los movimientos sociales juegan un papel central. Las dimensiones sociales y participativas de la integración están relacionadas, según este entendimiento, con el surgimiento de organizaciones y movimientos sociales que han incorporado la dimensión regional a su acción, tema que se profundizará en la sección siguiente.

3. La sociedad civil transnacional y el regionalismo posliberal/antihegemónicos

Los movimientos y organizaciones de la sociedad civil se constituyeron en actores relevantes en el regionalismo posliberal. Las articulaciones regionales entre sindicatos y organizaciones sociales opuestas a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como la Alianza Social Continental⁹, son ejemplos de las luchas de los movimientos sociales contra el modelo de globalización neoliberal que se pretendía imponer en la región en los años noventa. Finalmente, en 2005, en la ciudad argentina de Mar del Plata, durante la Cumbre de las Américas, la oposición de los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela - que en ese momento aún no era miembro pleno del MERCOSUR -, combinada con la presión de la sociedad civil regional, provocó el fracaso de las negociaciones del ALCA, una propuesta de Estados Unidos que suponía la extensión del modelo del TLCAN a todo el continente (Budini, 2015; Serbin, 2015).

Según Falero (2014), en la coyuntura histórica de la segunda mitad de la década de 2000, la construcción de un escenario regional alternativo al proyecto neoliberal implicaba la ampliación de los mecanismos de participación, debido a la necesidad de incluir a los nuevos movimientos sociales en los espacios institucionales de integración. Estos movimientos se articularon desde diferentes sectores, constituyendo redes de apoyo transnacionales que se dedicaron procesos que son simultáneamente nacionales y regionales.

Este debate está relacionado con las cuestiones del enfoque territorial y del debate identitario, que están en el centro de las agendas de los movimientos indígenas y campesinos como el Movimiento Zapatista en México, pero que, dependiendo del contexto, pueden tener amplias referencias y significados, como edad, género, etnia, región de origen, clase social, lo urbano y lo rural, entre otros.

El Foro Social Mundial, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra

⁹ La Alianza Social Continental es una red transnacional de organizaciones civiles de la región que promovió campañas contra el NAFTA, el ALCA y los TLC bilaterales firmados entre los Estados Unidos y América Latina.

(MST,) en Brasil y el Movimiento Zapatista, en México, son ejemplos de movimientos sociales que se han posicionado contra el modelo de globalización neoliberal, lo que dio lugar a la denominación "movimientos neoliberales antiglobalización", utilizada por autores como Budini (2015). De manera semejante, el concepto de sociedad civil utilizado en este artículo sigue la definición dada por Dantas (2008) a los 'nuevos movimientos sociales' que:

protagonizaron un nuevo ciclo de protesta en la región. La novedad radica en su mayor magnitud, en su reconfiguración, mucho más fragmentada en términos sociales y más localizada en términos sectoriales y territoriales que en el pasado, y en las nuevas demandas no necesariamente ligadas a la relación capital y trabajo, sino vinculadas a la identidad étnico-cultural, el medio ambiente, los derechos universales, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, la alimentación, etc. De ahí la presencia de organizaciones indígenas, campesinas, "movimientos sin", movimientos religiosos, ecológicos y de mujeres, colectivos militantes, ONG, organizaciones sociales y juveniles, etc. (Costa, 2016, p. 15, traducción nuestra).

Según Eduardo Déves-Valdés (2009, 2013), este debate está relacionado con la importancia de incluir la noción de sociedad civil en la teorización sobre la integración regional, con el objetivo de adecuar esta teoría a los desafíos planteados por la necesidad de conceptualizar el regionalismo posliberal. En este proceso, el Estado se deconstruye como el marco de referencia único para la acción de los movimientos sociales, que se involucran en un proceso, la integración regional, antes exclusivo de la economía mundial y del Estado.

Este es el terreno en el que se sitúa la literatura sobre el nuevo transnacionalismo y la sociedad civil transnacional que, interrelacionando las aportaciones de las Relaciones Internacionales y de la Sociología, trata de entender la acción colectiva transnacional en su relación simultánea con los espacios nacionales, regionales e internacionales (Budini, 2015).

Al participar en el debate sobre la región, la sociedad civil transnacional cuestiona su ausencia en los espacios donde se toman las decisiones que pueden tener impactos directos en sus territorios, como es el caso de los proyectos de infraestructura regional ubicados en la región amazónica incluidos en la IIRSA. En el centro de esta discusión se encuentra la disputa por el entendimiento de que la integración es un tema que concierne sólo a los gobiernos nacionales y que, al trazar un escenario en el que los Estados Nacionales son los únicos actores, resulta en la invisibilización de las escalas espaciales

menores, particularmente la escala local, donde se desarrollan los conflictos que son objeto de los nuevos movimientos sociales (Coronado & Uc, 2010).

Los movimientos y organizaciones sociales que actúan en el espacio regional se relacionan con los temas de derechos humanos, medio ambiente, cultura, trabajo, migraciones, modos de vida y producción, derecho al territorio, derechos públicos y sociales, entre otros. Según Bringel y Falero (2008), la acción regional de estas redes sociales transnacionales está relacionada con su papel en la construcción colectiva de la resolución de una necesidad, como la vivienda o el acceso a la tierra, como un derecho y no como producto de una actividad comercial. Esta construcción es la razón por la que los movimientos sociales expanden su acción más allá de sus territorios, y su análisis revela los conflictos entre hegemonías y contrahegemonías que, al igual que en el ámbito nacional, también están presentes en el ámbito regional.

Uno de los elementos centrales de este debate es la importancia del territorio en las acciones de buena parte de los movimientos sociales latinoamericanos del siglo XXI, y cuya reivindicación es la razón de ser de los movimientos indígenas y campesinos, que luchan por el acceso a las tierras y territorios ancestrales. Algunos de estos movimientos tuvieron un impacto directo en los procesos constituyentes nacionales que llevaron a la transformación de sus países en Estados Plurinacionales, como en Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Otros mantuvieron una acción independiente de los Estados, como en el caso del movimiento zapatista en México¹⁰. Desde el punto de vista regional, se trata de sumar el imaginario socioespacial local a un debate que antes estaba cerrado a las escalas nacional, regional y mundial (Silva, 2017a).

Los movimientos sociales neoliberales antiglobalización han mantenido siempre una relación diferenciada y no exenta de conflictos con respecto a las organizaciones intergubernamentales regionales que surgieron en la década de 2000, así como con los cambios introducidos en la agenda del MERCOSUR. Coronado (2008) identifica tres diferentes estrategias en los movimientos y organizaciones sociales, y sus redes transnacionales, al involucrarse en los procesos de integración regional. La primera tipología incluye acciones regionales organizadas autónomamente por la sociedad civil, que se oponen al poder impuesto verticalmente por los gobiernos y proponen una

¹⁰ El Movimiento Zapatista, formado por campesinos e indígenas del estado mexicano de Chiapas, adquirió notoriedad en 1994 cuando se pronunció contra el NAFTA. Las banderas del movimiento están relacionadas con la tenencia de la tierra, la autonomía en la gestión de los territorios y la participación popular directa en las decisiones políticas.

contrarrepresentación, desde sus bases autoorganizadas. Este es el caso de la Alianza Social Continental, una articulación creada específicamente en función de las dinámicas de integración regional, y de redes transnacionales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), que reúne a las organizaciones latinoamericanas asociadas a La Vía Campesina. Este es también el caso de los movimientos nacionales que han reverberado en la región, como el MST brasileño (Coronado, 2008).

El segundo tipo de vínculo entre la sociedad civil y los procesos de integración regional definido por Coronado (2008) se relaciona con una perspectiva que busca conciliar las agendas de las organizaciones y movimientos con las agendas de los Estados, con relación a los bloques regionales intergubernamentales, especialmente el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Esta estrategia se ajustó a relaciones a veces conflictivas, ya que algunos de los movimientos sociales, sin ser precisamente detractores de los esquemas institucionales, han exigido a los gobiernos progresistas una mayor radicalidad de estos procesos hacia la superación del modelo neoliberal.

La tercera tendencia descrita por el autor mexicano se refiere al caso específico del ALBA, que recibió la colaboración y el compromiso político de algunos movimientos sociales regionales importantes, como La Vía Campesina y sus filiales regionales. A escala nacional, también fue el caso del movimiento indígena boliviano hacia el gobierno de Evo Morales, al menos en los años 2000 (Coronado, 2008).

Así, según la clasificación propuesta por Coronado (2008), la participación de las organizaciones y movimientos sociales en los espacios institucionales de participación del Mercosur se encuadra en la segunda tipología, que se refiere al "apoyo crítico". Como sostiene Budini (2015), este tipo de acción de la sociedad civil es todavía poco explorado en la literatura, que se ha concentrado en casos asociados a enfrentamientos entre sectores excluidos y esferas institucionales, con menos atención a las experiencias participativas que incluyen a los Estados y las instituciones internacionales.

Sin embargo, en la práctica de América Latina, especialmente en América del Sur, en el periodo cubierto por el artículo, era posible observar que las organizaciones de la sociedad civil solían utilizar tácticas de confrontación y, al mismo tiempo, participar en los canales de diálogo abiertos por los Estados y las instituciones internacionales. La participación en los espacios institucionales fue así considerada como una estrategia adicional al repertorio de enfrentamientos, al crear espacios que podrían contribuir a sostener la acción transnacional, más allá de las campañas y las protestas episódicas

(Coronado, 2008; Budini, 2015).

No obstante, es necesario considerar que la creciente relevancia de los nuevos actores sociales nacionales y supranacionales de carácter antineoliberal nunca ha trascendido, salvo en el caso del ALBA, la capacidad del *lobby* privado. El foco de la integración, como en la fase anterior del regionalismo, siguió en su mayor parte en manos de grandes empresas, tanto nacionales como multinacionales, lo que impuso obstáculos a la capacidad de los movimientos sociales para contrarrestar la hegemonía, en una tendencia que se acentuó aún más con el cambio en las coyunturas nacional, regional e internacional y el surgimiento de gobiernos de derecha en países clave de la región.

Aun así, el mayor interés de los nuevos movimientos sociales en el debate sobre la integración regional fue acompañado de la creación, por parte del MERCOSUR, de iniciativas institucionales orientadas a la participación social y a las agendas de las políticas sociales, lo que generó nuevas formas de cooperación, que involucraron áreas de los gobiernos antes menos activas en el proceso intergubernamental de construcción del bloque. La siguiente sección está dedicada al análisis de las iniciativas, normas y organismos relacionados con las agendas sociales y participativas que se crearon en el período.

4. Evolución institucional de la participación social en el MERCOSUR

El MERCOSUR fue creado con una estructura operativa exclusivamente intergubernamental, en la que sólo los poderes ejecutivos estaban directamente implicados, especialmente las cancillerías y los ministerios de economía. Desde esta perspectiva, el Tratado de Asunción no preveía ningún espacio para la participación de la sociedad civil organizada (Silva, 2017a).

Los sindicatos fueron los primeros movimientos sociales que acompañaron sistemáticamente las negociaciones que culminarían con la creación del MERCOSUR, articulándose, ya en 1986, en torno a la Coordinadora de Centros Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que desde el principio adoptó una postura crítica, pero siempre proactiva, hacia la integración (Martins, 2014).

En parte como resultado de la presión del CCSCS, durante la fase de transición entre el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto¹¹ (1991-1995), se creó el

¹¹ MERCOSUR (1994). Protocolo Adicional al Tratado de Asunción Sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR.

Subgrupo 11 - Asuntos Laborales,¹² como una estructura informal, con el objetivo de cumplir tareas técnicas para apoyar al órgano ejecutivo del bloque, el Grupo del Mercado Común (GMC). Posteriormente, el SGT 11 se transformó en el SGT 10 - Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social¹³ (Velasco, 2013).

Los primeros espacios institucionales de participación social y debate político ampliado fueron creados en 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto. El documento, que trataba precisamente de la reforma de la estructura institucional del bloque, incluía en sus medidas la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta - CPC y del Foro Consultivo Económico y Social - FCES (Silva & Martins, 2016).

En el Tratado de Ouro Preto, el FCES se describe como el órgano representativo de los sectores económicos y sociales del MERCOSUR (Art. 28), con función consultiva, sometido jerárquicamente al Grupo Mercado Común - GMC (Art. 29). Sin embargo, la ausencia de poder de decisión y el desequilibrio entre los representantes de los trabajadores y de las empresas en cuanto a los recursos para la participación en las reuniones regionales, debilitó el papel del Foro a lo largo del tiempo. Por otra parte, el hecho de que siguiera restringido a la participación de asociaciones empresariales y centrales sindicales hizo con que otras organizaciones sociales y movimientos populares se sintieran poco representados (Silva & Martins, 2016; Budini, 2015; Velasco, 2013).

A pesar de las dificultades señaladas, las centrales sindicales han conquistado, a través del Foro, algunos avances relacionados con el reconocimiento de los derechos laborales, la defensa del empleo y la promoción de la seguridad social en el bloque. La adopción de la Declaración Sociolaboral (1998)¹⁴ y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (2005)¹⁵ son ejemplos de estos logros (Velasco, 2013; Martins, 2014).

Mecanismos de participación ampliada de la sociedad civil sólo se constituyeron a partir de 2004, con la creación de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF). En 2005 se lanzó el programa Somos MERCOSUR y, al año siguiente, se celebraría la primera Cumbre Social del MERCOSUR. Finalmente, en 2010 se creó la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). En conjunto, estos espacios buscaban contribuir a la incorporación de nuevos sujetos colectivos a los temas del bloque,

¹² MERCOSUR /GMC/RES. N° 11/91

¹³ MERCOSUR /GMC/RES. N° 11/92

¹⁴ MERCOSUR (1998). Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

¹⁵ MERCOSUR (2005). Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo.

impulsando de esa manera la agenda no exclusivamente económica de la integración.

Silva & Martins (2016), identifican al "Consenso de Buenos Aires", declaración conjunta emitida en 2003 por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, como uno de los orígenes de las transformaciones institucionales relacionadas con las políticas sociales y la participación de la sociedad civil experimentadas por el bloque en los años 2000. En el párrafo 3 del documento, los mandatarios se comprometen a "promover decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil" (Brasil y Argentina, 2003).

A continuación, se aprobó el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006¹⁶, que incluía un capítulo denominado "MERCOSUR Social". En el primer párrafo, bajo el título "Participación de la sociedad civil", se puede leer la frase "promover la ampliación de la participación de la sociedad civil". En el mismo capítulo se presenta el concepto de "MERCOSUR ciudadano", que trabajaba con los aspectos educativos, sociales y culturales de la integración regional.

Uno de los primeros resultados de estas nuevas directrices fue programa Somos MERCOSUR, iniciativa lanzada por la presidencia pro tempore de Uruguay en 2005, con el apoyo del presidente Tabaré Vázquez, en su primer mandato. Somos MERCOSUR tenía el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando espacios para que la sociedad civil y los gobiernos pudiesen debatir y formular demandas dirigidas al bloque. El programa no se convirtió en un espacio institucional, pero no obstante dio visibilidad, mediante reuniones, publicaciones y otras acciones, a una diversidad de iniciativas y actores de la sociedad civil que se habían ocupado de cuestiones regionales. La consiguiente ampliación del debate facilitó la creación de las Cumbres Sociales (Silva & Martins, 2016).

Las Cumbres Sociales del MERCOSUR comenzaron en Córdoba, Argentina, en julio de 2006, con el evento "Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social" que, por primera vez, reunió a gobiernos, movimientos y organizaciones sociales, de manera articulada a la Cumbre de Jefes de Estado, para discutir los temas del bloque. Desde diciembre de 2006, cuando se repitió la experiencia en Brasilia, la iniciativa tomó el nombre de Cumbre Social del MERCOSUR, y a partir de entonces fue realizada cada seis meses, tras las Cumbres Presidenciales, hasta alrededor de 2016, cuando los cambios

¹⁶ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 26/03

políticos en los gobiernos de la Argentina y el Brasil llevaron a la discontinuidad del proceso.

Según la investigación realizada por Silva y Martins (2016) para la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS), el análisis de la documentación disponible sobre los participantes de las dieciocho Cumbres celebradas hasta 2015, que contaron con más de 6500 participantes, revela la participación de organizaciones y movimientos que representaban al menos treinta sectores diferentes. Entre ellos, organizaciones tradicionales, como los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales, y también los nuevos movimientos sociales surgidos de las movilizaciones contra la globalización neoliberal, como por ejemplo los diferentes movimientos campesinos, feministas y de derechos sociales como, por ejemplo, la Vía Campesina, la Marcha Mundial de las Mujeres y la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación. También se registró la presencia de organizaciones regionales y subregionales, como la Alianza Social Continental, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Confederación de Productores de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (Silva & Martins, 2016).

La participación de redes regionales de organizaciones y movimientos sociales en las cumbres acerca el análisis al debate teórico sobre el carácter y la actuación de los movimientos sociales transnacionales, y sobre cómo se desarrollan estos conceptos en el contexto específico de los procesos de integración regional.

La experiencia no estuvo exenta de críticas por parte de las organizaciones y movimientos sociales participantes, que señalaron dificultades, que iban desde la restricción de fondos para hacer posible la participación de los movimientos y organizaciones, hasta la baja incidencia con los órganos de decisión del bloque. Aun así, prevaleció la evaluación de que las Cumbres Sociales constituyeron una experiencia importante, en el conjunto de innovaciones institucionales vividas por el MERCOSUR en el marco de un cambio hacia un proyecto de integración más sensible a las demandas sociales y participativas (Velasco, 2013; Budini, 2015).

En cuanto a las iniciativas sectoriales, la acción institucional más destacada dentro del MERCOSUR en el período examinado fue la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). La REAF se creó como un espacio de articulación entre los gobiernos y los productores familiares¹⁷ de los países miembros y asociados del bloque y, a partir de

¹⁷ De la Sección Nacional Brasileña, por ejemplo, participaron, en 2014: la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), la Federación Nacional de Trabajadores de la Agricultura

esta dinámica, surgió como uno de los casos más consistentes de éxito en el panorama del MERCOSUR, en comparación con otras iniciativas sectoriales, como las Reuniones Especializadas de Mujeres y Jóvenes.

Establecida en 2004¹⁸, la REAF fue responsable por la creación de políticas públicas y reglamentos regionales, y por iniciativas de cooperación técnica regional, en las que participaron funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones y movimientos sociales. También creó una iniciativa de capacitación para jóvenes líderes rurales de la región y puso en marcha su propio fondo sectorial, el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR¹⁹ (Silva, 2017b).

Entre los avances de la Reunión Especializada en materia de políticas públicas regionales, se destaca la construcción de los registros nacionales de agricultura familiar del MERCOSUR. En 2007, el GMC aprobó una resolución en la que se establecían los parámetros comunes para la identificación de la agricultura familiar en el bloque, y se instaba a los países miembros a registrar el segmento²⁰. Hasta entonces, los instrumentos de registro de agricultores familiares estaban ausentes en los países del MERCOSUR, con la excepción del Brasil, cuya Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP) se utilizó como modelo de registro en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. En 2012 se aprobó una segunda norma²¹, actualizada en 2014²², que establecía el reconocimiento mutuo de los registros nacionales de agricultura familiar de los países del MERCOSUR, punto de partida para la elaboración conjunta, en el marco de la REAF, de políticas públicas diferenciadas y de corte regional para el desarrollo de la agricultura familiar, por ejemplo, en el ámbito de la adquisición pública de productos del sector.

Los registros nacionales son una condición previa para la construcción de políticas diferenciadas, y amplían el abanico de posibilidades para el diseño de políticas públicas para grupos poblacionales específicos. La experiencia de la REAF con el intercambio de criterios comunes para la identificación de los agricultores familiares y campesinos como beneficiarios de políticas públicas, permite demostrar las posibilidades

Familiar (FETRAF), el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA), el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), el Movimiento Interestadual de *Quebradoras de Coco de Babaçu* (MIQCB), el Consejo Nacional de Poblaciones Extractivas (CNS), el Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales del Nordeste (MMTR-NE) y la Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar (UNICAFES).

¹⁸ MERCOSUR /GMC/RES. N° 11/04

¹⁹ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 45/08

²⁰ MERCOSUR /GMC/RES. N° 25/07

²¹ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 59/12

²² MERCOSUR /CMC/DEC. N° 20/14

de impacto en las políticas nacionales que puede proporcionar la integración, además de ser uno de los pocos ejemplos de participación real de la sociedad civil en la elaboración de una norma regional.

Finalmente, en el ámbito de la institucionalidad para la participación social en el MERCOSUR, se destaca la creación en diciembre de 2010 de la Unidad de Apoyo a la Participación Social²³, con el objetivo de ampliar la participación de la sociedad civil, financiar la participación de representantes de organizaciones sociales en las reuniones del bloque, apoyar la organización de Cumbres Sociales y mantener una base de datos de organizaciones de la sociedad civil de los Estados Partes. El Consejo del Mercado Común (CMC) definió que la UPS formaría parte de la estructura del Alto Representante General del MERCOSUR, figura también creada en 2010²⁴. En 2017, tras la supresión del puesto del Alto Representante, una nueva decisión²⁵ estableció que la UPS pasaría a la estructura de la Secretaría del MERCOSUR, donde desde entonces ha mantenido una actuación discreta.

La tendencia de adopción de iniciativas en el área de la participación de la sociedad civil fue acompañada por la creación de espacios institucionales y/o normativos también en el área de las políticas sociales y, durante el período considerado (2000-2015), hubo señales de fortalecimiento de la agenda de desarrollo social integrado en el proceso de construcción del MERCOSUR. Además de diferentes iniciativas sectoriales llevadas a cabo en áreas como educación y cultura, se destacó la implementación de instancias institucionales de coordinación de las agendas sociales y de derechos, casos del Instituto Social del MERCOSUR (2007), con sede en Asunción, y del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (2009), con sede en Buenos Aires (Recuadro 1).

Recuadro 1: *Normativa MERCOSUR relacionada a políticas sociales y derechos humanos (2000-2015)*

Tipo de Norma	Número e Año	Título
Decisión	28/2002	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile
Decisión	03/2007	Instituto Social del MERCOSUR
Decisión	39/2008	Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR
Decisión	14/2009	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
Decisión	64/2010	Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

²³ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 65/10

²⁴ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 63/10

²⁵ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 30/17

Decisión	67/2010	Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR
----------	---------	--

Fuente: MERCOSUR, 2020. Elaboración propia.

El intento de fortalecer el Parlamento del MERCOSUR y los mecanismos destinados a reducir las asimetrías entre los países del bloque también merecieron consideración en el período descrito. En 2004 fue creado el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)²⁶, que consiste en contribuciones anuales no reembolsables de los cuatro Estados Partes, por un monto de 100 millones de dólares, de los cuales el 70% corresponde al Brasil. Aunque modesto para los objetivos que pretendía alcanzar, el FOCEM señaló una lógica distinta de integración, más centrada en la cooperación y no solamente en la liberalización del mercado. La dimensión parlamentaria de la integración mostró menos resultados, ya que no todos los países celebran elecciones específicas para el PARLASUR, creado en 2005²⁷, y que éste tiene funciones meramente consultivas.

A pesar de sus limitaciones, esta agenda para la coordinación de las políticas sociales regionales significó la adopción de una lógica opuesta a la del Tratado de Asunción, y de su visión comercial del acuerdo regional. Sin embargo, las experiencias aquí descritas no resistieron el avance de las fuerzas de derecha sobre los gobiernos de los países clave del bloque, Argentina y Brasil, que redujeron o extinguieron el cumplimiento de las agendas propuestas por los gobiernos anteriores.

5. Consideraciones finales

La apreciación de las dimensiones sociales y participativas de la integración difícilmente podría estar presente cuando fue creado el MERCOSUR, ya que eran otros el contexto internacional y las prioridades políticas domésticas, que se encontraban bajo la hegemonía de los preceptos neoliberales, según los cuales los proyectos regionales se consideraban instrumentos para la aplicación de políticas económicas y comerciales como respuesta a la globalización. La valorización y creación de políticas sociales y participativas de parte del bloque, en el período 2000-2015, se debió a la combinación de tres factores centrales: el agotamiento de las políticas neoliberales hegemónicas en los años 1980-1990, la ascensión de gobiernos de izquierda y centroizquierda, y el surgimiento de movimientos sociales transnacionales que operaban a escala regional.

²⁶ MERCOSUR /CMC/DEC. N° 45/04

²⁷ MERCOSUR (2005). Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR.

El surgimiento de la agenda de participación social estuvo asociado a la expansión de la agenda de desarrollo social del bloque. Este debate está relacionado con la comprensión de la integración regional como un fenómeno multidimensional e interdisciplinario. En este sentido, es necesario explorar la forma en que el MERCOSUR abordó las cuestiones relacionadas con la construcción de un modelo de desarrollo para la región, y si ese modelo abarcaba, además de los aspectos económicos tradicionales, cuestiones como los derechos sociales y humanos, así como la búsqueda de alternativas económicas distintas del extractivismo dependiente.

La experiencia se vio interrumpida por las reconfiguraciones políticas nacionales posteriores a 2015 y el regreso de los gobiernos de derecha o centroderecha en Argentina y Brasil, que vaciaron, o directamente suspendieron, las iniciativas aquí descritas, reorientando las negociaciones regionales hacia cuestiones comerciales. A pesar de los diferentes matices presentes en cada país, los nuevos gobiernos de derecha demostraron una postura común de crítica a los procesos asociados con el regionalismo posliberal/antihegemónico. La ofensiva reaccionaria también se volcó hacia los movimientos sociales, a través de la represión estatal, la criminalización de sus acciones y, más recientemente, a través de la disputa por el espacio de las movilizaciones callejeras (Costa, 2016).

El contexto internacional favorable al surgimiento del regionalismo posliberal también ha cambiado en los últimos años. Los cambios en las tendencias mundiales de la economía han reducido los niveles de crecimiento económico y, por consiguiente, de autonomía de que había disfrutado la región en el decenio anterior.

A pesar de estos reveses, experiencias como la REAF y las Cumbres Sociales representaron la defensa de un otro modelo de integración. Estas iniciativas formaron parte de un conjunto de ideas alternativas y de nuevas motivaciones políticas en la región, que coincidieron con un redescubrimiento del espacio regional como espacio de debate y acción colectiva. Esta agenda generadora de derechos sociales fue articulada políticamente con los gobiernos, integrada por sujetos colectivos y movimientos sociales, y comprometida con la elaboración de políticas públicas regionales.

El Estado ocupó una posición central en esta ecuación, como articulador de posiciones entre sectores del poder ejecutivo, parlamentos y movimientos sociales, nacionales y regionales, en defensa de una agenda de integración positiva, aunque a veces contradictoria.

Referencias

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 54(1), 29-43.

Brasil & Argentina. (2003). Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._.pdf?sequence=5.

Bringel, B. & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), 27-45.

Bringel, B. & Falero, A. (2008). Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, 21(51), 267-286.

Budini, T. F. (2015). *Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Coronado, J. P. (2008). América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. *Caderno CRH*, 21(53), 253-268.

Coronado, J. P. & UC, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 65-94.

Coronado, J. P. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Soc. Estado*, 29 (1), 45-72.

Costa, J. D. (2016). Novos movimentos sociais na América Latina. *OIKOS*, 15(1), 05-16.

Devés-Valdés, E. (2009, marzo) La constitución de un pensamiento latinoamericano sobre asuntos internacionales. *Anais de Jornadas sobre la "Política Exterior de Bolivia"*. La Paz y Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 3.

Devés-Valdés, E. (2013). Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización. *História Unisinos*. 17(1), 48-60.

Falero, A. (2014). Transformaciones globales, dinámicas de construcción de consenso social y desafíos de formación para las luchas sociales en América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 8(2), 59-81.

Hoffmann, A. R., Coutinho, M. & Kfuri, R. (2008). Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 51(2), 98-116.

Klemi, A. M. & Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29(3), 135-150.

Martins, J. R. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In W. A. Desiderá Neto (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional* (pp. 101-144). Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf.

Mirza, C. A., Nascone, M., Mondelli, M. & García, C. (2013). *A dimensão social do MERCOSUL – Marco conceitual*. Assunção: Instituto Social do Mercosul.

ONU. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (1994). El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago (Chile): ONU.

Porto-Gonçalves, C. W., Quental, P. de A. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis* 31, 1-33.

Serbin, A. (2015). ¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/287210708_Un_nuevo_ciclo_del_regionalismo_latinoamericano_en_el_siglo_XXI_Desafios_y_limitaciones_despues_de_la_normalizacion_de_las_relaciones_entre_Cuba_y_los_Estados_Unidos.

Silva C. A. & Martins, J. R. (2016). Las Cumbres Sociales del Mercosur. Historia y acervo. Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul. Montevideu:. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>.

Silva C. A. (2017a). *A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caibe no século XXI: entre a autonomia e contra-hegemonia*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Silva C. A. (2017b). Participação social setorial e multissetorial no Mercosul: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: M. M. Gorosito & R. A. Allende (Coord.). *La participación social en el Mercosur del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración* (pp. 165-204). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Velasco, P. A, Jr. (2013). *O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional*. (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.