

MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI

MERCOSUR: agenda of issues and discussion of ideas in the second decade of the century

Lincoln Bizzozero Revelez*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 135, jan.-fev. 2013 [p. 3 a 9]

1 – Regionalismo – agenda de temas y debate de ideas: un marco necesario

La gestación y desarrollo del regionalismo latinoamericano en el siglo XX hasta la década de los noventa se estructuró como una respuesta a la reconfiguración de la economía mundial. Sin embargo, los contenidos, las bases y los temas ordenadores fueron propulsados por parte de algunos pensadores y desde algunas instancias regionales como la Comisión Económica para América Latina (Devés Valdés, 2000, 2003; Bernal-Meza – Masera, 2005). Dos de los ejes principales que guiaron el regionalismo latinoamericano durante el siglo XX tuvieron que ver con el modelo de desarrollo y la autonomía en las definiciones de política exterior de los países. Esos dos ejes básicos desde la mirada de la Economía Política y de las Relaciones Internacionales plantearon desde esa época la vinculación entre el pensamiento latinoamericano, los modelos de desarrollo y las reivindicaciones materiales que se plasmaban por parte de los sectores (y actores) de la sociedad civil frente a los condicionantes estructurales.

El regionalismo abierto de los años noventa del siglo pasado modificó los parámetros sobre los cuales se había establecido la vinculación entre el pensamiento y los debates de ideas con los temas planteados por los sectores sociales y el desarrollo en términos regionales. Hasta los noventa, el Estado fue visualizado por parte de los distintos sectores sociales como un articulador de los distintos intereses frente al exterior por lo que pudo delimitarse el pensamiento y el debate de ideas en términos nacionales mientras canalizaba las negociaciones en términos regionales. Esta lógica fue funcional a los intereses del momento que estaban acoplados a un Estado orientado por el modelo de sustitución de importaciones y que permitió un crecimiento económico durante un tiempo.

Lo que importa señalar es que la modificación del contexto internacional con la nueva fase del capitalismo que aparejó la mundialización planteó un cambio mayor en el funcionamiento mundial de los actores económicos desde los pilares productivos de la economía mundial, provocando con ello un cambio en el papel articulador que jugaba el Estado. De esta forma, los intereses de los sectores comenzaron a reivindicar y expresarse sobre las distintas opciones de crecimiento y desarrollo con relativa independencia del Estado, que hasta el momento había cumplido un papel hegemónico en materia del pensamiento y la orientación económica y los debates de ideas empezaron a expresarse en una perspectiva nacional-regional-mundial y no solamente en términos de lo nacional-regional en lo internacional (Negri – Cocco, 2006; Portantiero, 1999).

El siglo XXI aparejó nuevos cambios en el escenario internacional, tanto en el ascenso de potencias emergentes en la economía internacional, en el impacto que están generando en la estructura del sistema, en la dimensión geopolítica

* Profesor de la Universidad Nacional de la República, Uruguay <lbizzozero@gmail.com>

y estratégica, así como en los distintos ámbitos donde se expresan los indicadores de potencia (y competencia) entre los Estados. Por otra parte, las distintas crisis financieras y el fracaso del modelo neoliberal replantearon el papel del Estado en los países de América Latina. En particular en varios países de América del Sur, entre los que se cuentan los del MERCOSUR, hubo cambios de gobierno y de orientación política, sobre la base de un cuestionamiento al legado neoliberal de los noventa. Sobre esta base se replantearon las prioridades de la agenda regional que pasó a tener una mayor composición de temas políticos, sociales e institucionales.

Esta contribución intenta visualizar la vinculación entre el regionalismo del MERCOSUR, los temas de la agenda y el debate de ideas. Frente a esta cuestión se plantean dos cuestiones relevantes. La primera cuestión es si el debate sobre el regionalismo del MERCOSUR está estructurado y delimitado sobre una base estratégica que plantean los Estados o bien si existe una cierta autonomía en la gestación de ideas desde el sistema político y las organizaciones de la sociedad civil. La segunda cuestión atañe la articulación nacional-regional y regional-nacional de los debates y si efectivamente puede avizorarse una regionalización de los debates más allá de los lógicos procesos de armonización regional.

En el próximo punto se expondrá la expresión de estas dos cuestiones en el regionalismo de los años noventa. En cuanto a si la orientación estratégica y contenidos desde los Estados pautan los términos de los debates de ideas en el sistema político y la sociedad civil o si se generaron espacios desde el sistema político y la sociedad civil que impulsaran debates y la inclusión de temas en la agenda regional, puede señalarse que durante el transcurso de la década se asistió a una progresiva participación de la sociedad civil en especial y accesoriamente del sistema político que propulsó una nueva institucionalidad y una mayor inclusión de la dimensión social. En cuanto a la segunda cuestión, la internacionalización de la agenda regional facilitó que se produjera una regionalización de los debates sobre los temas y orientación del proceso, tanto desde la perspectiva de los Estados que de los sistemas políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

En el siguiente apartado se volverán a plantear estas dos cuestiones en el regionalismo estratégico-continental y post-neoliberal del siglo XXI, que se comenzó a delinear desde mediados de la primera década. En cuanto a la primera cuestión, al retomar los gobiernos el papel central en materia de definición de la agenda regional y replantearse el papel del Estado, los sistemas políticos y organizaciones de la sociedad civil pasaron a ser partícipes del debate estratégico, diluyéndose en parte la especificidad de sus planteos. Por otra parte los debates tomaron un tinte nacional para luego tener una articulación regional, por lo que se perdió la visión regional salvo en lo que concierne la geopolítica estratégica. Finalmente, en el último punto se esbozarán algunas conclusiones con referencia al momento presente y las perspectivas planteadas.

2 – La primera década: una agenda internacionalizada y debates incipientes

Los inicios del MERCOSUR estuvieron pautados por el impulso que le otorgaron los gobiernos con la suscripción del Tratado de Asunción. Ya antes de la ratificación del Tratado por parte de los Parlamentos nacionales, se crearon grupos de trabajo con la finalidad de comenzar a aplicar el Programa de Liberalización Comercial y a concretar otros compromisos vinculados con los objetivos de la Unión Aduanera y el Mercado Común. De esta manera, durante los primeros años, la agenda estuvo marcada estratégicamente por parte de los Ejecutivos de los cuatro países y en particular, como he señalado en otros trabajos por la convergencia política de los gobiernos con la matriz delineada con las ideas del Consenso de Washington (Bizzozero, 2009, 2012). De esta manera, las ideas que alimentaron en sus inicios el proceso estuvieron integradas en los programas de los partidos gobernantes, las cuales fueron avaladas por las instancias electorales de los distintos países.

Al estar en los inicios de un proceso regional y contar los gobiernos con el aval de las sociedades a la propuesta ideológica sobre el Estado, sobre el desarrollo y los contenidos del regionalismo (abierto), la orientación del mismo

y los temas definidos estuvieron marcados por los Ejecutivos y en particular por los Ministerios que conformaron el núcleo duro del proceso decisorio de acuerdo al Tratado de Asunción, es decir los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

Las características presidencialistas de los regímenes latinoamericanos y la impronta que le otorgaron los Presidentes a los procesos de cooperación regional al vincularlo con la democracia, ya desde la época de Alfonsín-Sarney-Sanguinetti, a mediados de la década de los ochenta, proveyeron bases para legitimar la orientación de la política exterior en la región y por ende las opciones tomadas en materia de integración regional, en los inicios del MERCOSUR.

El cumplimiento de los plazos y objetivos primerizos y la capacidad del MERCOSUR de generar respuestas en tanto espacio diferenciado llevaron a una aproximación de los actores de la sociedad civil de los distintos países. Este proceso de aproximación no fue uniforme y de hecho las reacciones de los actores de la sociedad civil estuvieron pautadas por la posición que tenían en la estructura institucional y/o económica. Esa posición estuvo marcada por la distancia en relación al núcleo decisorio de cada país y a los efectos que generaron las decisiones regionales en el ámbito de actividades específico. De ahí que surgieran reacciones de los actores en distintos momentos del proceso regional y las mismas fueran tejiendo redes de vínculos que posibilitaran plantear la posibilidad de una sociedad civil regional en construcción (Grandi – Bizzozero, 1997).

Durante estos primeros años del proceso del MERCOSUR la agenda estuvo marcada por las definiciones que plantearon el Tratado de Asunción y el Cronograma de Las Leñas, en lo que fuera la Decisión 1/92 vinculada a los plazos para concretar los objetivos definidos para la etapa de transición, es decir fines del 94. Los Ejecutivos de los cuatro países pautaron los tiempos y prioridades de la agenda, mientras los empresarios fueron adaptando sus perfiles y requerimientos a nivel nacional. Por otra parte, salvo las Centrales Sindicales que mantuvieron una actitud vigilante acompañando el proceso, las organizaciones de la sociedad civil fueron organizándose en función de las demandas del proceso hacia el final de la etapa de transición.

Los debates de ideas se centraron básicamente alrededor de la estrategia del proceso, los objetivos del mismo, las consecuencias sociales que iba generando la reestructuración productiva, los supuestos e incertidumbres de la inserción competitiva y las implicancias de las relaciones externas. Los partidos políticos acompañaron el proceso pero no incentivaron durante los primeros años el debate de ideas ya que el tema no fue prioritario, salvo limitadamente en el caso uruguayo (Bizzozero, 1993; 2008) Por otra parte, los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil plantearon la importancia de ser partícipes del proceso, generar instancias para una mayor información y canales para la participación en el mismo.

Es hacia el final de la etapa de transición que se visualiza la incipiente internacionalización de la agenda regional, que a su vez se trasvasa a las sociedades nacionales produciendo un efecto de derrame en cuanto a respuestas, requerimientos y demandas de mayor información y participación. En este efecto derrame las Organizaciones de la Sociedad Civil son acompañadas internamente por las Centrales Sindicales y los parlamentos nacionales y a su vez son apoyadas y catapultadas por los organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que ubican a la sociedad civil como el motor de los procesos de regionalización y cambio, patrocinando un empoderamiento por parte de la misma del proceso (Tussie, 2000).

La internacionalización de la agenda regional facilitada por las lógicas de un Estado-mínimo y la apertura a una participación de la sociedad civil, promovida también por la Unión Europea desde el inicio de las negociaciones birregionales en el año 1995 con vistas a un Acuerdo Marco Inter-regional, constituyeron las dos marcas del proceso regional una vez culminada con resultados positivos la etapa de transición. La etapa de consolidación planteó problemas específicos que no terminaron de ser canalizados, dado que se comenzaron a delinear determinados problemas congénitos al proceso (asimetrías, coordinación macro, prioridades, estructuras productivas) (Bouzas, 1996; Ferrer, 1996; Da Motta Veiga, 1995).

La vinculación entre la internacionalización de la agenda regional y la participación de la sociedad civil comenzó a impulsar nuevos temas de la agenda referentes a las negociaciones comerciales o a los nuevos ámbitos e instancias para la diplomacia ciudadana del proceso regional (Botto-Tussie, 2003; Serbin, 2003). Sin embargo, en la medida que la orientación seguía estando en manos de los Estados, la concatenación entre los malos resultados de las políticas neoliberales de la década de los noventa, el cambio de gobiernos y de coaliciones gobernantes y las prioridades de las agendas nacionales con demandas de mayor regulación por parte de los poderes centrales, derivó en que las instancias de regionalización participativa de los actores de la sociedad civil fueran reencauzados vía sociedades nacionales.

Entre fines del siglo pasado y los inicios del siglo XXI el proceso regional del MERCOSUR tuvo un viraje relevante al definir las prioridades de la agenda regional desde la propia región dado que el escenario internacional había mostrado sus limitaciones para el desarrollo del mismo. Ello fue señalado por el Presidente de Brasil del momento, Fernando Henrique Cardoso, en una Cumbre del MERCOSUR del año 2000, de que era necesario pasar a una lógica endógena de prioridades ante el agotamiento de las negociaciones en el frente externo. De esta manera, Cardoso avanzó la necesidad de que los Estados retomaran la agenda regional y delimitaran los temas y contenidos y además las bases sobre las cuales se planteaba la participación de la sociedad civil.

3 – Las bases del regionalismo del siglo XXI: una nueva agenda y debates estratégicos

Los cambios de gobierno en los países de la región y la reorientación del eje de cooperación estratégico argentino-brasileño impulsaron la idea de un nuevo impulso en el bloque regional a partir de la redefinición de las prioridades, la inclusión de temas y la resolución de otras cuestiones. La aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, a iniciativa de Brasil, contempló las principales asignaturas pendientes de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución e incluyó algunos temas pendientes y no contemplados durante la década de los noventa. Entre los temas incluidos que no estuvieron contemplados en la década de aplicación del regionalismo abierto, se encuentran el de las asimetrías entre los países y en el desarrollo regional, la generación de fondos estructurales, la articulación productiva y algunos temas pertenecientes a la nueva agenda social y económica como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, los referidos al mundo rural, la soberanía alimentaria. El Programa de Trabajo 2004-2006 marcó una inflexión entre el regionalismo abierto de la década de los noventa y el regionalismo estratégico del siglo XXI (Bizzozero, 2009; Briceño Ruiz, 2006).

La evolución del bloque regional en los últimos años exhibe un cambio en los temas de la agenda regional, la generación de nuevas instancias institucionales, de fondos regionales (estructurales y sectoriales), el apoyo a la pequeña y mediana empresa y el énfasis en proyectos de articulación productiva y en innovación en ciencia y tecnología (Briceño Ruiz, 2011; Bizzozero, 2012). Estos desarrollos no han sido suficientes, para generar otra dinámica de funcionamiento, que posibilite la resolución de algunos de los temas sensibles que obstaculizan la marcha del bloque, la generación de otra institucionalidad, nuevas pautas de participación social y una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil (Carranza, 2011; Costa Lima, 2011; Mellado, 2011).

Los cambios de gobierno derivaron en nuevas definiciones de las relaciones Estado-sociedad civil en los distintos países. Aun cuando no puede hablarse de un padrón común para los cuatro integrantes del MERCOSUR en ese período, pueden visualizarse algunas pautas que muestran una dilución de organizaciones de la sociedad civil por diversas razones, entre las cuales cuenta el que muchos integrantes de las mismas pasaran a desempeñar cargos de gobierno. Además de ello, los partidos políticos que apoyaron a los gobiernos de izquierda impulsaron como uno de los objetivos el apoyo a los mismos, perdiendo de esta manera su perfil político de impulsores de los cambios y generadores de dinámicas y nuevos debates.

De esta manera, el retorno del Estado como ordenador del campo de juego y como articulador de los intereses nacionales con vistas a su proyección exterior, opera conjuntamente con la dinámica presidencialista y articuladora, teniendo los mismos efectos que en los inicios del proceso, en relación a los sistemas políticos y la sociedad civil. En cierta medida los dos momentos tienen similitudes en cuanto a su carácter fundacional, aun cuando lo que aparejaron los cambios de gobierno se planteó como una modificación de prioridades y un relanzamiento más que una reformulación o un cambio en el sentido con que se entiende literalmente.

La cuestión vinculada a la generación de temas de la agenda quedó delimitada como en los primeros tiempos por los gobiernos y enmarcada en lógicas estatales. La diferencia, no menor, fue que se incluyeron prioridades políticas y sociales que propulsaron nuevos temas y la participación de actores políticos y sociales vinculados a los mismos, como fue el caso de los derechos humanos entre otros. Sin embargo, como estos nuevos temas se propulsan desde una óptica nacional (y estatal), se pierde la perspectiva regional.

De hecho, no hay “ruido” regional a partir de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil y cuando lo hay como en casos de demandas ambientales, reivindicaciones vinculadas al desarrollo sustentable o por violaciones de derechos de las comunidades nativas, quedan supeditadas al marco nacional sin un derrame regional. El Parlamento regional pudo ser un canal para regionalizar los debates políticos, pero el estancamiento en que se encuentra ha obstado a que el umbral no haya sido franqueado.

4 – El MERCOSUR de la segunda década del siglo XXI: ¿hacia una regionalización de los temas políticos y sociales?

El MERCOSUR ingresó a la segunda década del siglo XXI con varios asuntos relevantes además de otros pendientes. Estos asuntos relevantes en el funcionamiento del bloque se remiten a la reforma institucional del MERCOSUR, al trato de las asimetrías, a la incorporación nacional de las decisiones aprobadas, a la definición de acuerdos en las negociaciones externas, al déficit de participación social en el ámbito regional, a la continuidad de las lógicas nacionales en la resolución de los temas sensibles de las agendas domésticas cuando se expresan en la región y a lo que podría denominarse la regionalización de políticas atinentes a la ciencia, tecnología e innovación para propulsar la sociedad del conocimiento.

Varios de los temas señalados plantean el desafío de pasar el umbral nacional al regional para encontrar condiciones adecuadas de superación. En definitiva, se trata de más regionalización y más pensamiento regional para afrontar los desafíos venideros. Ahora bien, las asimetrías cuentan y mucho y por eso resulta difícil visualizar una transición a dinámicas regionales en el caso de Brasil, sobre todo cuando el resto de países no generan planteos articulados para hacer frente a sus definiciones de política exterior. Eso podría modificarse con el ingreso de Venezuela y más aún si siguen el mismo camino Bolivia y Ecuador, en la medida que podrían dar lugar a nuevas interpelaciones que requieran de otros instrumentos que deriven de hecho en una regionalización *sui-generis*.

En lo inmediato sin embargo predominarán las lógicas geopolíticas que condicionan los pronunciamientos de los Estados y que requieren de pensamiento regional. El problema es que en el presente los Estados continúan apostando a dinámicas institucionales que son del siglo anterior, por lo que la regionalización de los temas se continúe dando de manera incremental y por sectores, sin provocar un cambio en las dinámicas existentes. La cuestión entonces queda abierta a que la generación de dinámicas sectoriales en distintos ámbitos regionales y sobre todo, las oportunidades y condicionantes geopolíticos opere en sentido de una reflexión y toma de conciencia de las sociedades sobre el modelo y opciones de la regionalización.

Bibliografía

- BERNAL-MEZA, Raúl (2000) *Sistema mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas* Argentina, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, GEL.
- BERNAL-MEZA, Raúl – MASERA, Gustavo (2005) “Desarrollo regional en el nuevo contexto global: una perspectiva neoestructuralista desde la periferia” en Bernal-Meza – Suranjit Kumar Saha *Economía mundial y desarrollo regional* Buenos Aires, Nuevo hacer Gel, pp. 91-127.
- BIZZOZERO, Lincoln (2012) Endebles pilares del regionalismo estratégico. El MERCOSUR en el inicio de la segunda década del siglo XXI en Alfredo Guerra Borges (coord.) *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña* México, UNAM-IIE 2012, pp. 51-82.
- BIZZOZERO, Lincoln (2009) Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica » en Alfredo Guerra Borges *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico* México, Siglo XXI, página 170-207.
- BIZZOZERO, Lincoln (2008) *Uruguay en la creación del MERCOSUR. Un cambio en la política exterior?* CSIC – Universidad de la República, Montevideo.
- BIZZOZERO, Lincoln (1993) *Los inicios del Mercosur y el ingreso de Uruguay*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.
- BOTTO, Mercedes – TUSSIE, Diana (2003) Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA en Andrés Serbin (Comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* Buenos Aires, Siglo XXI – Universidad Belgrano, pp. 177- 206.
- BOUZAS, Roberto (1996) La agenda económica del MERCOSUR. Desafíos de política a corto y mediano plazo *Revista Integración y Comercio* Buenos Aires, BID/INTAL, pp. 64-87.
- BRICEÑO RUIZ, José (2006) Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* año XII, n° 15, Universidad Nacional de La Plata, pp. 28-42
- CARRANZA, Mario E. (2011) La institucionalidad “ligera” del Mercosur y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI en José Briceño Ruiz (ed.) *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* Buenos Aires, Teseo, pp. 27-62.
- COSTA LIMA, Marcos (2011) Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de participación social en el Mercosur en José Briceño Ruiz (ed.) *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* Buenos Aires, Teseo, pp. 225-270.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (1995) Mercosur: a agenda da consolidação e os dilemas de ampliação”, en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Mercosur & Nafta. O Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro, José Olympio
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2000) *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)* Tomo I Buenos Aires, Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Tomo II, Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (1996) MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas. *Desarrollo Económico*, N° 140, vol. 35, enero-marzo 1996, pp. 563-583.
- GRANDI, Jorge – BIZZOZERO, Lincoln (1997) “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional” *Comercio & Integración* N° 3, Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 33-50.
- MELLADO, Noemí (2011) Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación en José Briceño Ruiz (ed.) *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* Buenos Aires, Teseo, pp. 271-300.
- NEGRI, Antonio – COCCO, Giuseppe (2006) *GlobAL. Biopoder y luchas en una América Latina globalizada* Buenos Aires, Paidós.

- PORTANTIERO, Juan Carlos (1999) La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización en *Escenarios Alternativos* año 3, n° 6. Acceso: <<http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=revistas2&subseccion=revistas2¬a=2056>>.
- SERBIN, Andrés (2003) Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional en Andrés Serbin (Comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires, Siglo XXI – Universidad Belgrano, pp. 15-44.
- TUSSIE, Diana (Comp.) (2000) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, FLACSO, Temas Grupo Editorial.

Resumen

Esta contribución analiza el regionalismo del MERCOSUR, los temas de la agenda y el debate de ideas. Se plantean dos cuestiones: la autonomía de los sistemas políticos nacionales y de la sociedad civil frente al Estado en la generación de temas de la agenda regional y la regionalización de los debates.

Abstract

This contribution examines MERCOSUR regionalism, the agenda items and discussion of ideas. Two questions arise: the autonomy of national political systems and civil society against the state in generating regional agenda topics and discussions of regionalization

Palabras clave: MERCOSUR; Agenda regional; Integración Regional; América del Sur

Keywords: MERCOSUR; Regional agenda; Regional Integration; South America

Recebido em 24/10/2012

Aprovado em 21/01/2013