

# VIEJOS Y NUEVOS DILEMAS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANOS

*OLD AND NEW DILEMMAS FOR SOCIAL PARTICIPATION  
IN THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION*

Gonzalo Berrón<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional de Ros ario/Ros ario (SF), Argentina.

**Resumen:** Este texto realiza un balance de la participaci3n social en los procesos de integraci3n regional en Sudamérica durante el periodo de los llamados gobiernos progresistas. Se analizan las instituciones de la participaci3n, las percepciones de las organizaciones sociales que orientan la relaci3n que establecerán con los mismos. Estas organizaciones enfrentan tres dilemas: participar o no a pesar de la percepci3n de los pocos resultados, participar a pesar de que los procesos de integraci3n no presentan un claro horizonte de emancipaci3n social, y contribuir a los procesos espontáneos de integraci3n social a pesar de que éstos no sean percibidos como transformadores.

**Palabras Claves:** Integraci3n regional; Integraci3n social; Organizaciones Internacionales.

**Abstract:** This essay makes a balance of social participation within the regional integration processes in South America during the period of these called progressive governments. It analyzes the participation mechanisms and the perceptions of the civil society organizations that influenced the relation they establish with them. These organizations face three dilemmas: to participate or not even if they perceive that those processes bring few outcomes for them; to participate even if they perceive that the processes do not express a clear way to emancipation, and to contribute with the spontaneous processes of integration even if they consider them as not been transformatives.

**Keywords:** Regional integration; social integration; International Organizations.

---

(\*) Doctor, professor da Universidad Nacional de Rosario, Argentina. *E-mail:* <gonzalo@fes.org.br>. Recibido en 01.10.2013, aceptado en 15.11.2013.

## 1. INTRODUCCIÓN

El panorama de la integración regional en Sudamérica fue significativamente alterado en el transcurso de los años 2000: el Mercado Común del Sur (Mercosur) salió de la crisis en la que se había sumergido hacia el final de la década de los 90s; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), luego de algunos años de intento de renovación vía el “*regionalismo abierto*” propuesto por la CEPAL, entró en una crisis que, de no cambiar el escenario, sin dudas será terminal; y dos grandes novedades irrumpieron en el escenario de la integración regional, a saber, la consolidación y creación formal de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Cabe mencionar también dos elementos importantísimos para complementar este escenario: el fin de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 (DECLARACIÓN DE CANCÚN, 2010), cuyo reverso es, sin dudas, la crisis de la arquitectura interamericana, es decir, de la Organización de Estados Americanos (OEA). Fue éste el escenario en el cual movimientos y organizaciones sociales, así como empresas de la región o transnacionales, han actuado en la última década con distintas reacciones, niveles de involucramiento y capacidad de influencia<sup>(1)</sup>.

Intento analizar en lo que sigue tres niveles de actuación de la sociedad civil sudamericana en relación a procesos de integración regional. Un primer nivel se refiere a los procesos institucionales presentes en los cuatro mecanismos formales de integración regional que operan en América del Sur, describir brevemente cuales son, cuál ha sido su evolución institucional a lo largo de los últimos años y analizar su funcionamiento, resultados y desafíos a la luz de las expectativas de los actores de la sociedad civil.

En un segundo nivel analizo precisamente esas expectativas, haciendo foco en las caracterizaciones de las organizaciones y movimientos sociales en lo que se refiere a los procesos de integración, los significados, por ejemplo, de “*integración de los pueblos*” y de formulaciones similares en su discurso político, el significado de lo que podría considerarse una “*integración desde abajo*”. En un último nivel, enumero una serie de casos reales de lo que considero la “*integración desde abajo*”, es decir, dinámicas espontáneas — o inducidas en algunos casos — de fuertes vínculos entre pueblos de distinta nacionalidad, presentando allí también aspectos positivos, negativos y desafíos.

El título de este ensayo hace referencia precisamente a los dilemas que se presentan para los actores organizados de la sociedad civil en relación a su involucramiento con los procesos de integración regional. Es válido aclarar que los dilemas, en algunos casos, son explicitados por estos actores, en otros, son productos de mi análisis. Los formulo aquí a manera de hipótesis de trabajo para luego desarrollarlos en cada sección.

---

(1) Algunos hechos recientes informan sobre un nuevo momento que altera el ciclo descrito: golpe institucional en Paraguay suspensión de Mercosur y Unasur, entrada de Venezuela al Mercosur y, finalmente, la formalización de la “*Alianzadel Pacífico*” que da forma institucional a la articulación de los países cuyos gobiernos dententan una visión más favorable al libre comercio y laproximidad com los Estados Unidos. La AP no prevê mecanismos de participación social.

- 1.1 Después de varios años en los cuales la participación social ha sido incorporada como parte del discurso — y las prácticas — de los procesos de integración regional, se les presentan a las organizaciones sociales que decidieron participar activamente dilemas derivados de las siguientes percepciones: en muchos casos la participación no tiene resultados concretos en términos de política pública; en otros, esos resultados no son evidentes, o aparecen de forma muy diluida en el producto final (la decisión institucional); finalmente, en la mayoría de los casos, la participación requiere una inversión de recursos muy alta en relación a los resultados obtenidos. El dilema es si continuar o no insistiendo en la participación, si reclamar mejoras a los mecanismos participativos, y si vale la pena invertir más recursos para alcanzar algunos resultados.
- 1.2 En el nivel político-ideológico los dilemas son más profundos, pues las experiencias de integración promovidas en los últimos años por los gobiernos próximos al campo popular arrojan resultados que contradicen en la práctica varios de los postulados medulares de la visión de las organizaciones sociales sobre integración, y generan, por lo tanto, dudas con respecto no sólo a estos gobiernos, sino a la viabilidad de los procesos de integración como procesos emancipatorios y de justicia social y ambiental.
- 1.3 El dilema central puesto en el nivel de las prácticas espontáneas y del mercado se produce en el siguiente sentido: ¿cuáles son los significados de los procesos espontáneos de integración? ¿Contribuyen ellos a mejorar la vida de estos pueblos? ¿Qué relación tienen con el ideario integracionista de las organizaciones y movimientos sociales?

## 2. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Cuando se trata de participación social en instancias de carácter internacional tales como los procesos descritos, es necesario en primer lugar reconocer que, además de las instancias internacionales de participación, pueden existir instancias domésticas que de alguna forma apuntan a ordenar la participación en las instancias internacionales. Presento a continuación un breve esquema de cómo se produce este ordenamiento en los mecanismos de integración del área sudamericana.

Al observar el Cuadro 1, nos encontramos con un panorama que parece muy complejo y vasto, que transmite la idea de que la participación social encuentra muchos canales para realizarse y que además en los últimos años ha avanzado. Ésta es una primera constatación válida: de los mecanismos existentes, sólo los de participación sindical y empresarial (FCES, CCLA, CCEA) fueron creados en la década de los 90. Los restantes aparecieron a lo largo de los años 2000 y responden a la consolidación de una visión política anclada en un imaginario de convicciones participacionistas generado al calor de la lucha contra las dictaduras y los procesos de redemocratización en la región. Esto es particularmente fuerte en el caso de Brasil, Uruguay, Paraguay y la Argentina post década neoliberal-conservadora. Y en el caso de Bolivia y Venezuela reflejan la llegada de sectores populares históricamente excluidos de la vida democrática de sus países.

Los cambios políticos registrados en la región durante la primera década del siglo XXI son herederos de estas tradiciones y buscaron profundizar desde los gobiernos cambios que no solo intenten darle un valor político (y geopolítico) emancipatorio a los procesos de integración regional, sino que vuelvan a estos procesos más participativos, tanto a través de la creación de una nueva institucionalidad — o de la revitalización de la existente — como con el explícito objetivo, por ejemplo en el caso del Mercosur, de crear un “Mercosur ciudadano”<sup>(2)</sup>.

**Tabela 1**

CAN	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Consultivo Empresarial Andino</li> <li>• CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO</li> <li>• Consejo Consultivo Andino de los Pueblos Indígenas – CCAPI</li> <li>• Mesa Andina de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor</li> <li>• Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina</li> </ul>	
MERCOSUR	
Mecanismos regionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foro Consultivo Económico y Social</li> <li>• Cumbres Sociales del Mercosur</li> <li>• Reuniones especializadas (participación informal de organizaciones sociales)</li> <li>• Cumbres de los pueblos (autónomas, no forman parte del proceso oficial)</li> <li>• Unidad de Participación Social<sup>(3)</sup></li> </ul>	Mecanismos nacionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO BRASIL (Brasil)</li> <li>• Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (ARGENTINA)</li> </ul>
ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA-TCP)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP</li> <li>• Movimientos Sociales del ALBA (autónomo)</li> </ul>	
UNASUR	
Creado en la Cumbre de Paramaribo, el 30 de agosto de 2013, aún en proceso de implementación <sup>(4)</sup> .	

(2) El programa Somos Mercosur, creado en 2005 y del cual participaban secciones de los gobiernos miembros del bloque, se proponía como “objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisivos” (BRASIL, 2007).

(3) El 1 ero de noviembre de 2013 se inició La gestión de Lea Unidad de Apoyo a la Participación Social, creada mediante la resolución MERCOSUR/CMC/DEC. N. 65/10 y vinculada directamente a la Alta Representación del Mercosur, como instancia burocrática para gestionar la participación social, fue dotada de un Fondo de Participación Social que al cierre de este artículo aún no ha sido creado.

(4) Los jefes y jefas de estado declararon que “15. Reiteran la importancia de la participación ciudadana en el proceso de integración y en este marco aprueban las directrices para el establecimiento del Foro de Participación Ciudadana, y ratifican la realización del I Foro en la Ciudad de Cochabamba, Bolivia, preferentemente en el año 2013. Como parte del proceso de realización del Foro se efectuará una reunión preparatoria en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, con el objeto de socializar las directrices con la ciudadanía y generar un debate que contribuya a promover mecanismos de información y participación de los actores sociales en el primer Foro” (DECLARACIÓN DE PARAMARIBO, 2013).

En este período se crean en la CAN el Consejo Indígena (2007), la Mesa de Consumidores, y la de Afrodescendientes. En el Mercosur, surgirá el programa “Somos Mercosur” a nivel regional y luego el “Mercosur Social y Participativo” en el caso de Brasil. En Argentina, se crea el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. El ALBA va más allá y crea el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA como parte integrante de su estructura orgánica y, en el caso de UNASUR, ya desde su creación formal en 2008, el tratado fundacional incluye, como vimos, un artículo particular en el que se menciona la participación social como constitutiva del bloque, y con ella la noción de ciudadanía sudamericana.

Junto a este proceso de institucionalización se produce una efervescencia también de parte de las organizaciones sociales que coordinaron sus acciones en oposición a los acuerdos de libre comercio, en particular al ALCA. Dotadas de un elevado grado de articulación vieron en el fin de las negociaciones para este acuerdo, en noviembre de 2005, la apertura definitiva — juntamente con las varias victorias electorales de candidatos de los sectores populares — de un ciclo favorable a la realización de los anhelos de la integración latinoamericana. Estas redes, organizaciones y movimientos realizaron de forma autónoma varias “*cumbres de los pueblos*” en torno a las cumbres del Mercosur y Unasur<sup>(5)</sup>.

El ALBA es un caso aparte, pues el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA es un mecanismo de internacionalización de las expresiones organizadas de la sociedad que son el sostén político de los gobiernos más dinámicos e impulsores de este proceso de integración. Lo primero que debe mencionarse es que uno de los desafíos iniciales que tuvo que enfrentar fue, desde su reunión fundacional en Tintorero, Venezuela (2007), definir quiénes eran sus miembros. Esto se debió a que la movilización social y política de apoyadores del ALBA tenía, en algunos casos, una expresión internacional más organizada que aquella presente en los países miembros<sup>(6)</sup>, motivo que con el transcurrir de sus reuniones lentamente debió ser trabajado hasta llegar a su conformación actual, compuesta de miembros únicamente de aquellos países que constituyen el bloque<sup>(7)</sup>.

Este movimiento de vuelco hacia la participación institucional por parte de muchas organizaciones se produjo no sin contradicciones, pues el hecho de venir de un período de intensa movilización contra los gobiernos neoliberales y encontrar ahora en los gobiernos una receptividad distinta, y en muchos casos incluso una búsqueda activa de diálogo, generaba algunas dudas. Durante el ciclo anterior las organizaciones sociales rechazaron la participación en las instancias propuestas por los gobiernos como forma de no dar legitimidad a procesos ante los cuales se oponían de forma sistémica, esta actitud adquirió una forma discursiva que dividía el campo entre las organizaciones que

---

(5) Fueron realizadas 6 cumbres entre 2006 y 2009 (Córdoba, Cochabamba, Montevideo, Misiones, Salvador da Bahia, Asunción)

(6) “Reconociendo el liderazgo revolucionario de los países de la Alianza, el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA – TCP, queda integrado por dos delegados titulares y dos suplentes de cada país miembro de la Alianza y se reunirá en el marco de las Cumbres del Alba, por convocatoria del Consejo Político de la Alianza y por convocatoria propia, tomando las resoluciones por consenso y en coordinación con el Consejo Político de la Alianza, mediante los mecanismos que se definan de común acuerdo” (ALBA, 2012).

(7) Para más detalle, ir al discurso de João Pedro Stedile, en la reciente Asamblea de Movimientos Sociales del ALBA, São Paulo, 17 de mayo de 2013.

hacían incidencia y que daban legitimidad a los espacios de participación oficial — incluso aquellas que criticaban, desde adentro — y las que realizaban movilización social en contra políticamente de estos procesos.

La duda mencionada se expresó recurrentemente en el debate entorno a la autonomía de los movimientos y organizaciones sociales, un debate aún hoy vigente que, lejos del formalismo, se refiere a contradicciones dentro del campo popular expresadas a través de los pares:

- *gobierno-sociedad civil*: en tanto algunos gobiernos tienen un origen directo en las movilizaciones sociales, hubo casos extremos en los que la autonomía fue resignificada desde los gobiernos como oposición a ellos, e incluso de algunos movimientos sociales, para los cuales si el movimiento está en el gobierno, y el gobierno es del movimiento, la autonomía de uno mismo no tiene sentido lógico, ni político;
- *apoyo-crítica*: la autonomía como capacidad de apoyar y criticar de forma independiente determinadas políticas sin que eso signifique adhesión o rechazo al gobierno. En realidad, se entiende que si el gobierno es de origen popular, autonomía quiere decir poder criticar sin que esto se entienda como oposición política al proyecto general que representa un gobierno. Esto es central para la idea de movimiento-organización social pues la representación de los intereses de un determinado sector, si fidedigna, necesita una defensa general de proyecto de país, al mismo tiempo que de intereses “corporativos” específicos del sector (apoyo y crítica);
- *negociación-cooptación*: en el contexto de un proyecto político estructurado y que abarca a muchos sectores sociales y políticos, la negociación, obtención de beneficios sectoriales y apoyo político, no puede ser confundida con la oferta de beneficios sectoriales como forma obtención de apoyo político (cooptación), sin embargo, muchas veces el límite entre estas prácticas es tenue y las interpretaciones pueden ser múltiples.

Al mencionado ciclo de efervescencia le ha seguido, en los últimos años, un período de cambio en relación a la participación social en general, y en particular a la participación en los procesos de integración regional en América del Sur<sup>(8)</sup>. ¿Cuáles son las razones que motivan ese cambio? Y ¿Qué relación tienen ellos con los dilemas que la institucionalidad participativa le presenta a las entidades de la sociedad civil de América del Sur? Pese a no vislumbrar ninguna “causa” suficiente, identifico sí diversos factores que se retroalimentan y que dan por resultado esta nueva situación de cierto enfriamiento de la participación social en los espacios de integración regional.

## 2.1. EL VIGOR DEL PROCESO

El primer factor que podría explicar el cambio tiene que ver con el vigor de los procesos. Cuanto más vigor tiene el proceso de integración, más interés y respuestas de

(8) Es un período que se extiende hasta la actualidad y que nos interna en los dilemas que planteo en este artículo.

parte de la sociedad civil habrá y la demanda por participación institucional aumentará. Si este principio es verdadero, se puede afirmar que el estancamiento de los procesos por distintos motivos (crisis económica en los casos de Mercosur y ALBA; crisis política en el caso del ALBA; crisis institucional en el caso de la CAN) produce una pérdida de interés por parte de los actores, que comienzan a evaluar si vale la pena o no participar y ante la duda no participan, o participan de forma “burocrática”, es decir, lo hacen sin movilización, sin elaboración de propuestas, “acompañan” los procesos, y otras respuestas de este tipo.

Una referencia que ayuda a entender este cuadro es la diferencia entre las dinámicas de CAN, Mercosur y UNASUR. UNASUR es, de estos tres procesos, el políticamente más vigoroso, y pese a que no ha sido rápido y a que ha atravesado algunos impases institucionales, aún conserva la atención de las organizaciones sociales que se deparan aquí con otro desafío: el de tornar realidad el espíritu de lo establecido por el tratado constitutivo. La novedad que UNASUR significa para la región en sus dimensiones políticas y económicas estimula el interés de los sectores sociales afines a los ideales de la emancipación regional, en la medida en que esta unión de países constituyó una disrupción de las trayectorias intervencionistas (política y militar) de los Estados Unidos en la región.

## 2.2. LA COMPLEJIDAD TECNO-BUROCÁTICA

Otra hipótesis es la que sugiere que la participación en la decisión sobre políticas públicas muchas veces tiene una complejidad técnica que desalienta a aquellos grupos que no tienen recursos humanos o materiales que le permitan desarrollar una participación calificada. Una dimensión vinculada a ésta es la que liga el “desaliento” participativo con el ritmo burocrático de los procesos, sea porque éstos son lentos, sea porque son complejos, o no son lo suficientemente transparentes como para que la participación pueda ser eficiente.

## 2.3. LA ESCASEZ DE RECURSOS

En lo que concierne a los recursos materiales para solventar la participación de la sociedad persisten también los debates. Ha habido de parte de varios gobiernos cierta sensibilidad sobre un punto que fuera muchas veces planteado por las organizaciones sociales. Las experiencias de las Cumbres Sociales del Mercosur, el programa Mercosur Social y Participativo, y más recientemente la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) uno de cuyos objetivos explícitos es la asistencia financiera a la participación social<sup>(9)</sup>, y algunos otros casos puntuales donde el Estado ofrece infraestructura y algunos servicios, hablan de esta preocupación. Sin embargo, la región ha enfrentado en los últimos años un cambio en los temas, flujos y volúmenes de la cooperación internacional que ha afectado la capacidad de muchas organizaciones (sindicales, ONGs y movimientos sociales), que enfrentan dificultades para costear la participación.

(9) MERCOSUR/CMC/DEC. n. 65/10 Art. 3 inciso c) financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR.

La agenda del libre comercio, que era la agenda de cooperación que naturalmente desembocaba en la de integración, fue prácticamente eliminada de las prioridades de las organizaciones de cooperación del Norte. Y aquellas vinculadas a la cooperación sindical, por ejemplo, fueron severamente afectadas por la crisis — en particular en España. Esta interrupción de la cooperación histórica en muchos casos tornó insustentable la participación social.

¿Opera aquí este conjunto de factores, transformados en lo que denominé los dilemas? ¿Cuánto de estos dilemas de carácter “pragmáticos” pueden ser resueltos por la vía institucional? ¿Cuántos por la vía política? Los obstáculos institucionales/burocráticos pueden tener dos tipos de resoluciones, o bien una combinación de las mismas.

Pueden realizarse arreglos para mejorar su eficiencia, transparencia, facilitación y recursos; lo que podríamos denominar una ingeniería institucional “a la europea”, con un Consejo Económico y Social Europeo (CESE) sostenido financieramente por la Unión Europea y con una ingeniería institucional hiperdesarrollada, a sabiendas que, en éste caso al menos el conflicto no necesariamente se va a expresar por ese canal<sup>(10)</sup>.

La otra salida es política, tanto en el sentido del apoyo como de la crítica. Puede darse la oposición a determinadas acciones (políticas públicas o dinámicas socioeconómicas espontáneas) derivadas de los procesos institucionales y en este caso tenemos, por ejemplo, la movilización contra las obras de la antigua IIRSA. O bien movimientos positivos, incentivados por el liderazgo de ideas, personas o políticas. Ambas situaciones desenvuelven y posibilitan la participación.

Actualmente en la región, ninguno de estos incentivos es suficiente como para impulsar una reversión del ciclo descendente de participación social. Siendo que los casos por la de oposición (negativa) han sido tal vez más relevantes que los de apoyo (positivos), a saber:

<b>Negativos</b>	<b>Positivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones extranjeras (intra-región)</li> <li>- Obras de infraestructura</li> <li>- Migraciones</li> <li>- Barreras comerciales</li> <li>- Cuestiones ideológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migraciones</li> <li>- FOCEM</li> <li>- Defensa de la Democracia</li> <li>- Defensa y Seguridad regional</li> <li>- Liderazgo regional</li> </ul>

Todo esto nos lleva al segundo nivel de análisis.

### 3. EXPECTATIVAS POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Entendiendo que, del universo de lo que se considera “*sociedad civil organizada*” en América del Sur, apenas una fracción de ONGs y algunos movimientos, vinculados

(10) Comentarios del profesor italiano Carlo Ruzza (Universidad de Trento).

fundamentalmente a sectores del sindicalismo<sup>(11)</sup>, se sumaron a las políticas neoliberales de los años 90s, la gran mayoría de las entidades sociales se volcaron a la oposición al neoliberalismo y, en el campo internacional, militaron en distintas expresiones de la llamada “*antiglobalización*”, que en términos concretos se expresó en resistencias a las privatizaciones, la apertura indiscriminada, la flexibilización laboral, la privatización de la vida y los cuidados, y los acuerdos de libre inversión y libre comercio. En el caso de la región que discutimos, esto se combinó con un marcado “*anti-norteamericanismo*”, caracterizado en algunos casos como “*anti-imperialismo*”. En la construcción discursiva de este universo político, la alternativa fue expresada a través de conceptos como los de “soberanía” (y las soberanías<sup>(12)</sup>), “descolonización”, “preservación de un espacio de política pública para el desarrollo” y, en lo que respecta a este trabajo, la “integración de los pueblos”.

Lo interesante es ver cómo la transformación política de la región durante los años 2000 configura una nueva situación en la cual este conjunto de ideas es interpelado ahora desde los gobiernos “amigos” y exige una adaptación no tan sólo propositiva, sino también en un nivel de concreción y traducción hacia la lógica de la política pública para la cual no muchos estaban preparados. La propuesta de la presente sección es analizar la relación entre este conjunto de ideas y propuestas y ver de qué manera ellas han orientado la acción política de amplios sectores de la sociedad civil hacia los procesos de integración.

Hay un nivel en el cual las prácticas políticas se orientaron por caminos distintos, justamente por motivaciones ancladas en matices en la visión político-ideológica de la realidad. Esta distinción no es una generalización sino una simplificación analítica, pues veremos más adelante que las organizaciones no necesariamente debieron optar por una u otra forma de inserción, y que en muchos casos hubo prácticas contradictorias.

Un primer sector orientó su participación hacia todos los procesos, incluyendo los más tradicionales, mientras que otro se involucró más activamente con el proceso del ALBA. Un caso que ilustra con claridad esta distinción es tal vez el del MERCOSUR, y en particular el universo de organizaciones sociales brasileñas. Éstas realizaron inversiones diferenciadas en relación a dicho proceso. Muchas, en sintonía con el énfasis que el gobierno Lula le puso a la revigorización del Mercosur y de toda la arquitectura participativa que emprendió, ensayaron una estrategia de continuidad de las Cumbres de los Pueblos, es decir, con énfasis en la autonomía de los movimientos sociales, aceptando a la vez la participación en la nueva institucionalidad (Cumbres Sociales, Foro Consultivo Económico y Social, Mercosur Social y Participativo). Lo hicieron en un movimiento que, en definitiva, significaba la creencia en que, en el nuevo contexto, el Mercosur que otrora fuera solamente un “mercado” común, tuviese ahora una chance de ir más allá y de constituirse un espacio para la realización de la “*integración de los pueblos*”.

Otro sector nunca se convenció de que ése era el camino y, escépticos tanto de los mecanismos institucionales de participación como del proceso en su conjunto, permane-

---

(11) Força Sindical en Brasil, una parte de la CGT en Argentina, la CTM y CROC en México, entre otras, que de una forma u otra se adaptaron al discurso y las políticas neoliberales en lugar de confrontarlas.

(12) Alimentaria, energética, sobre los recursos naturales, financiera.

cieron prácticamente ausentes de la movilización que proponía un Mercosur renovado. Al mismo tiempo, emprendieron un proceso de construcción de una articulación regional de apoyo y solidaridad con el proceso del ALBA (llamada “Movimientos sociales del ALBA”) que dialoga con varias de las organizaciones que forman parte del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, pero que se desarrolla de forma separada a la dinámica del Consejo<sup>(13)</sup>. Las organizaciones más activas incluso se involucraron en la ejecución de programas de política pública solventados por los gobiernos del ALBA e implementados en los países de este bloque<sup>(14)</sup>.

Vale la pena una última mención a UNASUR y la CAN, referente a este aspecto. A la CAN neoliberal de la reformulación de los 90s (SAI) le siguió la crisis profunda producida por la salida de Venezuela y el quiebre institucional producido por los acuerdos de libre comercio de dos de sus socios. Diferentemente de otras regiones, las organizaciones sociales andinas no compartieron el entusiasmo integracionista y, en relación a la CAN, continuaron participando institucionalmente pero de forma burocrática. Hágase aquí la salvedad de las comunidades originarias, que encontraron por vez primera un espacio congregador, que expresó un proceso de recuperación identitaria significativo por la vía de diversas dinámicas regionales e impulsadas por la victoria electoral en Bolivia y los cambios estructurales propuestos por Evo Morales.

En resumen, éste es el cuadro de “implementación” del andamiaje político de las organizaciones y movimientos sociales con respecto a los procesos de integración sudamericanos que determinó su actuación. La descripción de las expectativas hacia las relaciones entre países de Sudamérica, y los procesos de integración en general, al mismo tiempo que son parte de la explicación de la intervención descrita, son también parte de la explicación de lo que se puede llamar un “nuevo perfil” de tal intervención.

Este “nuevo perfil” se caracteriza por la erosión del corpus de convicciones que sustentaron la etapa anterior y se refleja, como dijimos, en una merma en el nivel y la inversión social en la participación en estos procesos, sin que ello signifique el total retiro. El nuevo perfil se sostiene en las siguientes percepciones:

- la conservación de una expectativa política en relación a UNASUR — marcadamente por el tono anti-imperialista que ésta adopta a partir de la consolidación de su Consejo de Defensa. Constatamos que, en las distintas expresiones discursivas, en realidad ha habido un aumento de la presencia de UNASUR, pese a que esto no significa un aumento en el involucramiento directo en tal proceso. Se trata de un posicionamiento político más que de una intervención práctica de interlocución con la institucionalidad sudamericana.

(13) Como vimos en la sección anterior, después de Tintorero pasó un largo período de negociaciones hasta que pudieron establecerse con claridad criterios de participación en el Consejo, decidiéndose por una membresía que solo incluiría a las organizaciones de los países miembros.

(14) En particular se destacan los programas orientados a la agricultura ejecutados por cuadros del MST en Venezuela, Escuelas superiores de agroecología. Barinas en Venezuela y otras en Ecuador, Guatemala, Brasil. “*la Escuela Latinoamericana de Agroecología (ELA), la cual está bajo el comando del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, pero cuyo currículo y pedagogía está a cargo de la Vía Campesina Brasil y la Vía Campesina Internacional.*” (Disponible en: <<http://prensarural.org/spip/spip.php?article2864>>)

- escepticismo respecto de la velocidad de los cambios;
- reformulación discursiva en relación al Brasil: sectores sociales incursionaron en una reformulación discursiva en torno a la presencia brasileña en la región, sea a través de su liderazgo político, sea a través de la política de apoyo a la expansión del capital brasileño. En esta nueva narrativa, Brasil pasa a ser descrito como país “sub-imperialista”, y la percepción de fraternidad sudamericana fue de esta forma erosionada;
- escepticismo en cuanto a la búsqueda verdadera de mecanismos para una integración regional alternativa, verificado en particular en la timidez o lentitud del avance de las propuestas en el área financiera;
- decepción ante la respuestas domésticas a la crisis global, o respuestas regionales que nunca prosperaron;
- debate extractivismo/desarrollismo vs. sustentabilidad en el contexto de la integración regional. Mega obras, infraestructura para el extractivismo e IIRSA;
- empantanamiento de propuestas productivas integrales (encadenamientos productivos *vis-à-vis* competencias entre países);
- voluntarismo *vis-à-vis* ineficiencia administrativa.

Se trata, como vemos, de nueva visión sobre el carácter emancipatorio de los procesos de integración y su carga de justicia social y ambiental de la forma en que están siendo operados desde los gobiernos. Y esta percepción se manifiesta de al menos tres formas diferentes: como decepción en relación al potencial de cambio de la vía integracionista en sí; como decepción en relación a la voluntad o capacidad de los gobiernos para implementar esta agenda — aún más en el contexto de la crisis-; y finalmente, como la incapacidad propia para presionar a favor de estos cambios, sea por la situación de cambio hacia la baja en el tenor de la movilización social de la región o por las relaciones con esos mismos gobiernos.

#### 4. ESPONTANEÍSMO: DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE INTEGRACIÓN “DESDE ABAJO”

En esta sección trato de algunas dinámicas que aquí llamo “espontáneas”, que serían descritas como aquellas actividades humanas que se producen dentro de la región sudamericana, tienen como escenario a dos o más países y son realizadas primordialmente sin el apoyo o el estímulo de parte de políticas o agentes públicos.

Estos casos pueden ser considerados como “de mercado”, en el sentido que esta idea de *espontaneísmo* podría significar la presencia de una cierta mano invisible que acomoda los factores de la producción según sus necesidades y casi sin reglas o estímulo estatal. Este enfoque explicaría los flujos migratorios dentro de la región, el micro comercio en áreas de frontera, el “contrabando hormiga”, los desplazamientos de personas atrás de servicios de salud, educación, entretenimiento y turismo.

Lo notorio de estos fenómenos espontáneos es que tienden a no producir sujetos políticos-sociales activos o no lo hacen más allá del ámbito específico donde se desarrollan. Es decir, raramente se producen agregados de demandas o intereses que tengan, por ejemplo, alcance nacional, y sin ese alcance pierden potencial transformador, como lo hacen otras organizaciones, muchas de ellas las que observamos en las secciones anteriores. Es este tal vez el clivaje fundamental que estamos tratando.

Sin embargo, la dimensión de “mercado” no explica todo el cuerpo de acontecimientos integracionistas que escapan a las políticas públicas, varias de ellas se registran en el nivel cultural y de forma muy expresiva las dinámicas indígenas, o de los pueblos originarios andinos o amazónicos, que antecede a la división política de los estados nación contemporáneos y que, recientemente ha cobrado fuerza, tal como vimos más arriba.

Otras son el resultado de prácticas organizativas de actores sociales a nivel internacional. Aquí es donde los actores sociales más estructurados que observamos en las secciones anteriores entran en escena de forma espontánea, pues es sólo a partir de su voluntad que constituyen dinámicas de relacionamiento intra o entre sectores sociales o temáticos que van más allá del ámbito nacional y que, en muchos casos, poseen dinámicas muy activas. Además de los sindicatos que son los fundadores de este tipo de coordinación, en América del Sur — y no sólo — existen un sin número de redes y articulaciones: de campesinos, de consumidores, de ambientalistas, de indígenas, de mujeres y estudiantes, de universidades, de intelectuales, de derechos humanos, y demás. Son estas relevantes para el tema de este trabajo, pues son formas organizativas nacidas al calor de demandas concretas de actuación en el ámbito internacional y regional y que coordinan su actuación ante los procesos formales de integración y los desarrollos políticos de la región.

El espontaneísmo, que desde un criterio sociológico es absolutamente “*desde abajo*”, no tendría vocación relativa de cambio debido a su carácter geográficamente limitado y restringido a reivindicaciones específicas. Es esta la lectura que las organizaciones del otro tipo, las que han elaborado sus reivindicaciones en términos políticos y actúan de forma agregada para “*cambiar la realidad*”. O el desinterés devendrá de su origen mercantil.

Y sin embargo esos procesos tienen un contenido integracionista quizás más fuerte que el atribuido por las organizaciones sociales y políticas más avanzadas. Desde un punto de vista, quizás sean éstas las prácticas de integración reales, que cambian realmente la vida de las personas, que las mejoran. Y que son construidas a partir de esfuerzos individuales que se transforman en colectivos a pesar de no dar el salto político hacia, un sujeto “*para sí*”.

## 5. CONCLUSIÓN

A manera de consideraciones finales, propongo aquí tres posibles respuestas a los dilemas planteados en cada nivel de análisis.

En relación a la participación institucional considero que nos encontramos en un momento de inflexión y que nuevos experimentos de ingeniería participativa serán desarrollados durante los próximos años, si bien el ritmo en que esto se producirá, dependerá también del ritmo que los procesos de integración regional adopten. Así, por ejemplo, pese a que UNASUR, como dijimos, mantiene un “vigor” relativamente alto como propuesta política, institucionalmente no tiene la misma velocidad y muchas de las promesas — incluso la creación de órganos, consejos y demás — se depara con muchos obstáculos organizativos que producen una lentitud llamativa en su aplicación.

Del mismo modo, la crisis económica internacional y las diferentes formas como ésta impactó en los países de América del Sur, lentificando el ritmo de integración, producirán también lenificación en el ritmo de los cambios que puedan ocurrir en la dimensión de la participación social de las instituciones regionales, no sólo por la dinámica de los gobiernos, sino porque la presencia/presión de las organizaciones sociales también disminuye.

Pero hay señales claras de renovación al respecto. En el caso de Brasil, por ejemplo, la discusión sobre cómo se da la participación de la sociedad civil después de nueve años de gobierno Lula/Dilma, avanza por un nuevo camino en el cual las experiencias de gobierno y sociedad civil están produciendo una nueva convergencia hacia un modelo más participativo de lo que se denomina la democratización del proceso decisorio de la política externa brasileña. Es una reformulación estructural que puede llevar a nuevos paradigmas de participación en ésta área siempre considerada desde la perspectiva de los intereses nacionales de los países.

### 5.1. *EN EL PLANO DE LAS EXPECTATIVAS POLÍTICO IDEOLÓGICAS IDEOLÓGICO*

En este plano como vimos el debate es profundo y considero que la evolución del mismo dependerá de la evolución política general de la región. En caso de que los gobiernos con origen en los sectores populares continúen presentes el debate continuará de la forma contradictoria en la que lo ha sido hasta ahora, con posiciones de apoyo más o menos enfáticas de acuerdo al proceso de que se trate pero sin movilizaciones o formulaciones político ideológicas contrarias a los mismos. La sociedad civil organizada aún será favorable a la integración desde la visión emancipatoria de los pueblos, diferentemente de lo que ocurre en Europa donde la palabra “integración” es nítidamente asociada a integración del capital, a la Europa del Capital.

Si los vientos políticos cambian — pese a que nada indica que lo hagan en los próximos 2-3 años — se volverá a una dinámica de lucha política, que muy probablemente incluya la organización de acciones en torno a algunos de los ejes mencionados arriba: contra el “extractivismo”, la integración del capital, las mega obras de infraestructura, la defensa del ambiente. Ejes que ya están presentes pero que no se transforman en oposición política a la integración regional.

### 5.2. *ESPONTANEISMO DESDE ABAJO*

Existen muchas dudas sobre la posibilidad de lograr una articulación efectiva entre estas dinámicas de integración espontánea y las luchas que llevan adelante los agregados

de la sociedad civil actuantes en el nivel nacional e internacional. La única experiencia exitosa, y que podría traer ejemplos a otras, es la de los migrantes que ha logrado transformarse en eje de actuación y organización más amplio y que logra, en casi todos los países, mantener un nivel de agregación y articulación importante y discutir con las entidades y los gobiernos de forma sólida. En los otros casos, esto aún es insipiente y no hay evidencias claras de que pueda ocurrir.

Sin embargo, considero esencial que este acercamiento se produzca pues en todos los casos los beneficios para la población son visibles, o por lo menos no hay evidencia de lo contrario, y tanto la introducción de esta dimensión en la escala discursiva de las organizaciones sociales en relación a la integración, así como el papel que éstas pueden cumplir en la construcción de los sujetos sociales, en el sentido de “para sí”, sería deseable desde todo punto de vista. Y una contribución real al ideario de la emancipación e integración de los pueblos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALBA MOVIMIENTOS SOCIALES. El Alba de los movimientos sociales, 2013. Disponible en: <<http://www.albamovimientos.org/>>.

ARGENTINA. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Cancillería Argentina, 2013. Disponible en: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar>>.

BRASIL (Secretaria Geral da Presidencia). *Mercosul Social e Participativo. Construindo o Mercosul do povos com democracia e cidadania*. Brasilia: IBRAES, 2007.

BRASIL (Secretaria Geral da Presidencia). *Mercosul Social e Participativo/Integração Regional*.

CAN, Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=45&tipo=SA&title=consejo-consultivo-de-pueblos-indigenas>>.

CAN, Consejo Consultivo Empresarial Andino, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=41&tipo=SA&title=consejo-consultivo-empresarial-andino>>.

CAN, Consejo Consultivo Laboral Andino, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=37&tipo=SA&title=consejo-consultivo-laboral-andino>>.

CAN, Sistema Andino de Integración — SAI, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>>.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. In: *Libros de la CEPAL*. Santiago de Chile, N. 39, Enero, 1994.

COMPROMISO SUCRE. Caracas, 3 de febrero de 2012. Disponible en: <<http://www.alba-tcp.org/contenido/compromiso-sucres-movimientos-sociales-del-alba-tcp-03-de-febrero-de-2012>>.

DECLARACIÓN DE CANCÚN. Riviera Maya, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <[http://www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2010/02/T023600003908-0-DECLARACION\\_DE\\_CANCUN.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2010/02/T023600003908-0-DECLARACION_DE_CANCUN.pdf)>.

DECLARACIÓN DE PARAMARIBO. Paramaribo, 30 de agosto de 2013. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/uploads/46/7f/467f20df2089365674121e39649b4e5f/Declaración-de-Paramaribo.pdf>>.

DECLARACIÓN DE TINTORERO, Tintorero, 28 y 29 de abril de 2007. Disponible en: <[http://movimientos.org/es/noalca/show\\_text.php3%3Fkey%3D9831](http://movimientos.org/es/noalca/show_text.php3%3Fkey%3D9831)>.