

ISBN: 978-950-9379-92-3

Documento de Trabajo N°10

# DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACION REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik  
Leticia González  
(Compiladoras)



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Documento de trabajo N° 10

**DESAFÍOS PARA LA  
POLÍTICA EXTERIOR  
ARGENTINA Y LA  
INTEGRACIÓN REGIONAL  
EN EL ESCENARIO  
POST PANDEMIA**

María Alejandra Racovschik  
Leticia González  
(Compiladoras)

BUENOS AIRES – ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA  
Área Estado y Políticas Públicas



Documento de Trabajo N°10

# DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACION REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik  
Leticia González  
(Compiladoras)



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

**Compiladoras:** María Alejandra Racovschik y Leticia González

**Edición:** Cristina Ruiz del Ferrier

**Arte de tapa:** Ignacio Fernández Casas

**Fotografías:** Daniel García Delgado

**Diseño y diagramación:** Ignacio Fernández Casas

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina**

**DIRECTOR:** Luis Alberto Quevedo

**Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina**

**DIRECTOR:** Daniel García Delgado

**Programa Gestión del Conocimiento**

**DIRECTORA:** Cristina Ruiz del Ferrier

### **Contacto**

**Dirección postal:** Tucumán 1.966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

**Teléfono:** (54-11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)

**Página Web:** [politicaspUBLICAS.flacso.org.ar](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar)

ISBN 978-950-9379-92-3

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional : en el escenario post pandemia / María Alejandra Racovschik ... [et al.] ; compilación de María Alejandra Racovschik ; Leticia González ; editado por Cristina Ruiz del Ferrier. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2022.

Libro digital, PDF - (Documento de Trabajo ; 10)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-92-3

1. Integración Regional. 2. Argentina. 3. Mercosur. I. Racovschik, María Alejandra, comp. II. González, Leticia, comp. III. Ruiz del Ferrier, Cristina, ed.

CDD 327.10982



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
Por María Alejandra Racovschik y Leticia González	
PRIMERA PARTE.....	15
<b>Argentina en una región en disputa.....</b>	<b>17</b>
<i>El desafío de concretar un modelo de desarrollo sostenible.</i>	
Por Daniel García Delgado	
<b>Argentina, el FMI y la agenda multilateral.....</b>	<b>27</b>
Por Martín Burgos	
<b>La validez del concepto de autonomía para pensar la política exterior de.....</b>	<b>35</b>
<b>la Argentina hoy.</b>	
Por María Cecilia Miguez	
<b>El despertar global chino en el escenario internacional reciente.....</b>	<b>43</b>
Por Alejandro Simonoff	
<b>Los Tratados de Libre Comercio en América Latina:.....</b>	<b>51</b>
<i>La promesa de crecimiento y desarrollo que nunca llegó.</i>	
Por Luciana Ghiotto	
<b>La alianza estratégica Argentina-Brasil:.....</b>	<b>61</b>
<i>Perspectivas para el mediano plazo.</i>	
Por Amilcar Salas Oroño	



# ÍNDICE

SEGUNDA PARTE .....	67
<b>La región de cara a un escenario de reconfiguración global.</b> .....	69
Por Oscar Laborde	
<b>Reconfigurar el MERCOSUR para una globalización en tensión.</b> .....	79
Por Rossana Surballe	
<b>El fortalecimiento de la dimensión democrática a partir de una mayor participación en el MERCOSUR.</b> .....	87
Por Mariana Vázquez	
<b>Las agendas sociales en el MERCOSUR.</b> .....	95
<i>Pasado, presente y futuro.</i>	
Por Daniela Perrotta	
<b>Integración regional, movilidad humana y ciudadanía suramericana.</b> .....	105
<i>Los debates que faltan.</i>	
Por Nora Pérez Vichich	
<b>Integración productiva y la tecnología digital que la facilite.</b> .....	113
Por Hugo Varsky y Daniel Altmark	
<b>La integración en infraestructura como clave para el desarrollo nacional y regional.</b> .....	121
Por Amanda Barrenengoa	
<b>La importancia de recuperar la UNASUR y la CELAC para la reconstrucción post COVID-19.</b> .....	131
Por Mariano Nascone	
SOBRE LOS AUTORES .....	140



# Pasado, presente y futuro de las agendas sociales

Por Daniela Perrotta

## Introducción

El MERCOSUR alcanzó sus tres décadas en el marco de un escenario de tensiones, signado por los impactos del despliegue de una pandemia global –que termina de desenmascarar una crisis más profunda, de desarrollo (Sanahuja, 2020) – y por la conflictividad (explícita e implícita) de la relación entre los titulares de los ejecutivos de los Estados Parte y que se permea en el funcionamiento cotidiano de trabajo. Respecto de lo primero, la pandemia global del coronavirus como suceso inesperado, no sólo activó debates sobre la cooperación e integración regional en materia sanitaria, sino que, especialmente, hizo más patente la necesidad de construir respuestas regionales a desafíos globales y abordar el desarrollo sostenible de manera integral y contundente. En este punto, todos los marcos de gobernanza estuvieron en jaque, y especialmente el marco multilateral; y si bien la región, como se anticipó, está en su mayor momento de tensión, parte de esa imposibilidad de generar acuerdos profundos se vincula con un escenario global en transición y con mayor preeminencia que otrora de movimientos antiestatales, anti-derechos y conservadores<sup>1</sup>.

En cuanto a las tensiones del MERCOSUR, el tema a señalar no es la divergencia de proyectos nacionales de construcción de región (ya que en muy pocas ocasiones podríamos mencionar convergencia de color político plena); sino cómo la brecha de esa divergencia de postura se agranda cada vez más y se pierden consensos de larga data que estructuran el acuerdo regional. Esto es, se amplían cada vez más las posiciones de revisión hasta alcanzar niveles de ruptura: a título ilustrativo, la escena conflictiva entre Lacalle Pou y Fernández el “día del cumpleaños” del MERCOSUR no es una nueva actualización de las críticas sobre asimetrías y la apertura externa comercial como única herramienta para procesarlas: diferencias ideológicas y de metodología de la integración hubo siempre. Débiles (o escasas) estructuras de articulación formal para procesar conflictos dada la mayor preeminencia de la diplomacia presidencial tampoco es un asunto nuevo. Lo novedoso es cómo esa brecha entre posiciones se hace cada vez más grande, casi insalvable (se vuelve una grieta para usar un término que el marketing político ha popularizado) y con

---

1 Véase también para un análisis en detalle de estos movimientos y una caracterización de la globalización actual en clave de riesgo: Sanahuja (2020).

escaso margen para salir de la inacción. En efecto, si nos quedamos con la “foto” de cómo ese hecho del 26 de marzo del 2021 incidió en el despliegue de la presidencia pro t mpore argentina, vemos cómo primó una lógica de “no tocar nada”, “no generar nada” para no interferir en la negociación dentro del consejo del mercado común (CMC) –donde se est n procesando esos conflictos–. Esto da cuenta de la fragilidad de esa negociación porque ni siquiera se superaron diferencias desde agendas positivas.

Los treinta años de integración, entonces, nos dejan interrogantes sobre qué MERCOSUR (qué integración) para qué proyecto político de región. Responder la pregunta no es simplemente señalar la fragmentación dadas las posturas ideológicas y fallas institucionales derivadas de esa supuesta imposibilidad de acuerdo, sino que implica tener una visión integral y comprehensiva de la integración regional y poder generar un diagnóstico completo. Recuperar la trayectoria de las agendas sociales del MERCOSUR, identificar logros y desafíos en tal escenario nos da pistas para ello.

## **Puntos de partida**

Los procesos de integración regional en general y el MERCOSUR en particular son proyectos políticos en construcción permanente donde hay intereses, valores, visiones e ideas en pugna (Perrotta, 2018). Estos dan lugar a equilibrios contingentes en diferentes momentos, que se manifiestan por una u otra visión que logra instalarse como hegemónica. Los diferentes proyectos de integración hegemónicos se suceden por varias razones, entre ellas la forma en que se procesan las tensiones políticas en el ámbito nacional y las situaciones del contexto internacional que hacen que el MERCOSUR est  atento en clave defensiva u ofensiva (Perrotta, 2019). Las agendas sociales del MERCOSUR se han visto atravesadas por estas tensiones globales, nacionales y regionales, configurando a cada momento particularidades para el tratamiento de cada una de estas temáticas. No obstante, es posible plantear una mirada general de conjunto.

De manera sucinta, podemos dividir en tres etapas el devenir del MERCOSUR en estas tres décadas: una primera etapa de construcción del mercado común, desde su creación al momento de crisis económica-política-social de fin de siglo (1991-2002), que dej  ese proyecto más comunitario en stand by a raíz de la mayor presión de sectores que se beneficiaron del aumento del comercio intrazona y la conformación del arancel externo común. Una segunda etapa de construcción de integración social y solidaria (2003-2012), que sin modificar sustantivamente las reglas de juego de la integración pudo encaminar proyectos estructurados en resolver asimetrías y proyectar desde la región el derecho de los pueblos al desarrollo. Una tercera etapa de impasse abierta a partir de la incorporación de un nuevo Estado Parte, la suspensión política de la participación de Paraguay y, desde entonces, los escenarios de recambio gubernamental en miembros plenos y asociados que van a complejizar las relaciones bilaterales y regionales. Asimismo, en cada

una de estas etapas el escenario global (tanto político como económico) tuvo sus peculiaridades, imprimiendo a la dinámica regional limitaciones y posibilidades propias<sup>2</sup>.

Los diferentes proyectos políticos que han logrado instalarse como hegemónicos en los variados momentos de la integración regional del MERCOSUR han colocado a las agendas sociales –en términos generales– en diferentes lugares, otorgando de esta forma mayores o menos obstáculos a su instalación y desarrollo. Gracias a ello, hoy contamos en las arenas nacionales con un sinnúmero de políticas en estas áreas que no serían posibles si no mediara la integración regional. Pero, al mismo tiempo, en otras arenas temáticas, las discusiones se han obturado justamente por estas mismas dinámicas. En los últimos años, las agendas sociales del MERCOSUR parecen estar relegadas en términos políticos y, en términos públicos, suelen formar parte de los titulares negativos acerca del actual proceso de integración y de los discursos que muestran el supuesto fracaso de la integración en la región, de la mano con las trabas económico-comerciales. En este marco, visibilizar la importancia de estas agendas, planteando los desafíos que se presentan en la actualidad y para los próximos años se torna una tarea de suma importancia para proyectar la integración regional como herramienta de mejora de las condiciones de desarrollo de nuestros pueblos.

### **30 años de agendas sociales**

Durante la primera etapa del proceso integrador (1991-2001), la inclusión de agendas sociales estuvo ligada a aquellas áreas que podían fundamentar –de forma visible o poco controvertida– ser centrales para garantizar la libre movilidad de personas (comprendidas esencialmente como trabajadores y trabajadoras) y, por tanto, contribuir a la meta de la conformación de un mercado común. Así, los espacios regionales de trabajo para atender cuestiones sociolaborales, de salud, de educación y de migraciones fueron los primeros que se incorporaron al proceso. Algunas de ellas estuvieron motorizadas por actores sociales transnacionales (como el caso de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur - CSSCS), mientras que otras fueron promovidas desde las arenas políticas nacionales, con apoyo de instituciones regionales (como el caso de la agenda educativa, promovida desde los Ministerios y apoyada desde la Organización de Estados Iberoamericanos). Desde estos espacios institucionales se llevaron adelante una serie de políticas públicas activas<sup>3</sup>, a pesar de las diferencias nacionales que hubiera en torno de estos tópicos y de los obstáculos que se fueron encontrando, tanto a nivel nacional como regional, por las dis-

---

2 Por limitación de espacio, no me referiré a ellas.

3 Espacios como el Sector Educativo del MERCOSUR, los subgrupos de trabajo del grupo del mercado común que atendieron cuestiones de salud (11), laborales (10) y migratorias (10).

crepancias en las visiones acerca del tratamiento de los temas incorporados en las agendas<sup>4</sup>. En efecto, gracias a esta inclusión temprana (más allá de la posibilidad o no de encaminar acciones más o menos profundas) se generaron un conjunto de capacidades acumuladas que permitieron, en un contexto más favorable a posiciones ancladas en garantías de derechos, contar con logros concretos y dinamizar nuevas acciones. Puntualmente, el aumento de la cooperación regional, el incremento de las interacciones entre los actores y actoras (de diferente tipo: gubernamental, no gubernamental, privados, internacionales, etcétera), el mayor conocimiento de los vericuetos institucionales y la socialización de quienes participan en esas arenas, entre otros, son factores que dan cuenta de estas capacidades que se van acumulando<sup>5</sup>.

Con el nuevo ciclo político-económico y la coyuntura que se abre a inicios del siglo XXI, el proceso de construcción de región del MERCOSUR no estuvo al margen de los procesos de cambio que se sucedieron en cada uno de los países, tanto de los Estados parte como de los asociados. Así, la década de los años 2000 representó el florecimiento de las agendas sociales, en el marco de un intento por promover la inclusión social desde un enfoque de derechos (Perrotta, 2019). En particular a partir del Consenso de Buenos Aires, suscripto por Luiz Inácio “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner en 2003 se delimitó una hoja de ruta programática con los objetivos a cumplir en diferentes áreas, se recuperó un diagnóstico crítico de la etapa anterior y se regionalizó la coordinación política entre Brasil y Argentina (Perrotta y Porcelli, 2016). Esto último tuvo su expresión en la aprobación del Plan de Trabajo 2004-2006 durante la cumbre presidencial de diciembre de ese mismo año. Otro hito relevante en el proceso de construcción de la dimensión social de la integración fue la puesta en marcha, desde junio de 2006, de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, espacios de encuentro y discusión de organizaciones sociales de cada uno de los países para elaborar un pliego de demandas a la cumbre de presidentes. Finalmente, dos innovaciones institucionales que apuntalaron una visión regional para coordinar las diferentes –cada vez mayores y más complejas– iniciativas temáticas fueron, primero, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y, luego, su reemplazo por la figura del Alto Representante del Mercosur. En la órbita de ambas se desarrollaron iniciativas que requerían de un espacio de pensamiento estratégico y de implementación prioritario como el Grupo de Integración Productiva (GIP) y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). En términos institucionales, también se crearon un conjunto de Reuniones Especializadas e Institutos regio-

---

4 Vale destacar que cada una de estas agendas tiene diferencias en cuanto a su trayectoria y no es posible realizar generalizaciones. No obstante, sí es dable mencionar que al interior de cada uno de los países y como parte de los procesos de reforma estructural que tuvieron esos primeros años del MERCOSUR, los debates entre las posturas garantistas de derechos y las renovadas proclamas neoliberales también permearon las arenas regionales en construcción.

5 Véase: Perrotta (2019); Vázquez (2011); González (2019); Brumat (2019).

nales temáticos (como el Instituto Social del MERCOSUR, o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos) con el objetivo de incorporar la discusión de asuntos priorizados. Estos cambios, no obstante, no trastocaron las reglas de juego imperantes. Sin embargo, la coyuntura favorable permitió el desarrollo de los nuevos proyectos regionales (Perrotta y Porcelli, 2016).

Las agendas sociales ganaron en densidad y en capacidad de trabajo, promoviendo ya no sólo políticas sectoriales sino además puntos de encuentro y espacios de reunión conjuntos (como la Comisión de Coordinación de Ministros y Ministras de Asuntos Sociales - CCMAS). La principal contribución estuvo orientada a promover la comprensión en clave regional de problemas y cuestiones que, hasta el momento, sólo se abordaban nacionalmente. En el marco de la globalización de alguna de estas problemáticas –como, por ejemplo, las vinculadas a la educación superior, con el proceso de internacionalización (Perrotta, 2019); o más adelante aquellas abordadas en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (González, 2019)– se fueron develando como centrales a la hora de pensar una estrategia propia de desarrollo nacional y regional. De esta forma se ampliaron las bases instaladas desde la década de 1990 para la construcción de una ciudadanía regional y con anclaje en una narrativa integracionista en pos de una identidad mercosuriana.

Desde el año 2012 la evidencia de tensiones internas y externas en los procesos de construcción de región gravitaron de manera novedosa en el escenario político latinoamericano. El escenario político comenzó a virar hacia el restablecimiento de gobiernos neoliberales, tanto por la vía electoral como de interrupción democrática; y, en este marco, se lanzaron nuevas iniciativas que marcan una ruptura y oposición respecto de los proyectos del regionalismo encaminado en el marco del modelo previo. Si la etapa del MERCOSUR social y solidario significó el crecimiento y la profundización de la importancia de las agendas sociales, la consolidación de un nuevo proyecto político de integración regional en los últimos años permite identificar un impasse, inercia o estabilización del proceso, especialmente si nos detenemos en el lugar que han ocupado estas agendas sociales en la dinámica regional.

Vale destacar, inicialmente, que la incorporación de Venezuela implicó una nueva dinámica de funcionamiento: después de veinte años, un nuevo Estado Parte que participaba, prima facie, generaría nuevas demandas y una nueva forma de trabajo. Respecto de lo primero, con el liderazgo de ese país se creó la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM). Sobre lo segundo, su inclusión trastocó las dinámicas de socialización de las delegaciones nacionales; proceso que quedó inconcluso a raíz de su suspensión.

Dicho esto, en el escenario abierto con la llegada de Macri y Temer en 2014, se termina de generar una narrativa antimercosureña como parte de un dispositivo de sobre-ideologizar (negativamente) al MERCOSUR para “consumo doméstico” de las fuerzas locales de apoyo a estos

mandatarios<sup>6</sup>. En este contexto adverso (por la fuerte contestación de quien estaba a cargo del ejecutivo nacional en Argentina) varias agendas sociales fueron dejadas sin presupuesto, lo que en la práctica significa imposibilidad de trabajo, o bien “refuncionalizadas”.

Así, en este último período encontramos una doble dinámica. Por un lado, en especial en aquellas agendas más longevas (como la agenda de educación) o con un profuso trabajo en un período más o menos corto de tiempo (como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar) muestran un proceso de acumulación que les permite avanzar en algunas cuestiones pese a la adversidad del contexto (González, 2019; Perrotta, 2019). Estos avances posibles, sin embargo, resultan muchas veces menores en relación con las capacidades que estas agendas expresan. Por otro lado, en otros casos la modificación institucional en las arenas nacionales ha llevado a una interrupción de los procesos de construcción de las agendas. Así, la desarticulación de secretarías y ministerios, pero también el reemplazo de las burocracias nacionales o incluso de los actores sociales que participaban del proceso ha estancado las discusiones impidiendo nuevos avances. Unas pocas agendas sociales, por el contrario, han mostrado dinamismo y capacidad de accionar en este contexto adverso. Una hipótesis de trabajo en curso que dejo planteada en estas líneas es que las agendas con mayor capacidad de resistencia y adaptación en esta etapa son aquellas que pasaron por el proceso de acumulación de capacidades que mencioné *ut supra* (mayoritariamente las creadas a partir del propio inicio del MERCOSUR): un poco porque escapan a la sobre-ideologización pero, especialmente, por que generaron dinámicas de trabajo, procedimientos y búsqueda de alternativas de financiamiento que las hace menos dependiente de los vaivenes políticos.

La irrupción de la pandemia se dio en otro momento peculiar del MERCOSUR: sin detenerme en los temas gravitantes de la economía como la desaceleración del crecimiento y los problemas derivados de la deuda (en el caso argentino), el 2020 se inició con un nuevo gobierno en Argentina que se planteó recuperar la senda de los gobiernos del período 2003-2015, mientras en Uruguay cambiaba el color político por primera vez. Este hecho que impactó sustantivamente en la mirada común sobre el MERCOSUR, especialmente para quienes estudiamos agendas sociales, significó un recambio de funcionariado técnico-político de gran impacto. Como veremos más abajo, este elemento de estabilidad de funcionariado es uno que explica en parte el funcionamiento sostenido a lo largo del tiempo en la institucionalidad social.

En pandemia las actividades del MERCOSUR pasaron a la virtualidad: en efecto, ya se contaba con la normativa que autorizaba el funcionamiento por teleconferencia de los espacios de negociación regional. Por lo tanto, pese a las situaciones de tensión y las fragilidades y fragmentación que destacan varios analistas como una generalización del MERCOSUR, estas agendas sociales siguieron funcionando y tuvieron un rol clave para compartir información en tiempo

---

6 Véase: <https://diagonales.com/contenido/la-incapacidad-de-resignificar-la-integracin-regional/14422> y <https://diagonales.com/contenido/los-vecinos-y-los-parientes-no-se-eligen-apuntes-para-politica-exterior-argentina/18857>.

real de cómo realizaban la gestión doméstica de sus áreas temáticas. Con solo tomar por ejemplo la agenda educativa, cada semestre tuvo más de 100 reuniones virtuales en las que el trabajo se dividió en la agenda regular y el intercambio de información y la cooperación en continuidad de la enseñanza-aprendizaje en pandemia y desafíos de la virtualización, por ejemplo. En el caso de la agenda de salud, se constata una situación similar para atender a cuestiones de seguimiento epidemiológico y respuestas coordinadas. El propio FOCEM, incluso, destinó apenas comenzó a circular el virus en la región, una partida especial para la producción de insumos e investigación.

Es un tema que ha tenido poca visibilización, pero el estudio de la gestión en pandemia de agendas sociales (aun en un escenario de incertidumbre global y conflictividad política) se erige como promisorio para desentrañar dinámicas de funcionamiento del MERCOSUR que muchas veces se pasan por alto.

## **Conclusiones: Balance y propuestas**

En estos primeros 30 años de integración regional, las agendas sociales han alcanzado un sinnúmero de logros que van más allá de las políticas públicas regionales puntuales y que podrían resumirse en los siguientes puntos. En primer lugar, en estos espacios regionales se han logrado establecer lazos de confianza entre los países y alcanzar procedimientos regulares de trabajo tanto a nivel nacional como regional, lo que constituye un elemento central para la puesta en marcha de iniciativas. Además, esta característica es gravitante si partimos de que la construcción del MERCOSUR se planteó como un espacio de acercamiento entre países vecinos que no sólo se habían dado la espalda, sino que tenían hipótesis de conflicto activas entre sí. El avance al establecimiento de lazos de confianza en diferentes áreas permitió abordar de forma conjunta procesos que resultan centrales a la hora de proyectar un desarrollo regional.

Al mismo tiempo, esta cuestión se relaciona con un segundo logro, vinculado con la estabilidad de cuadros técnicos y su autonomización de los vaivenes políticos, lo que demostró mayor viabilidad en las agendas que lograron penetrar inicialmente el acuerdo (las de “construcción del mercado común”). Si bien el MERCOSUR carece de una burocracia regional, la permanencia de burocracias nacionales en los espacios de coordinación permitió acercar más a las delegaciones (actores gubernamentales, eminentemente) y ajustar rápidamente los planes de trabajo en relación con las posibilidades y limitaciones de los socios.

Esto, a su vez, otorgó versatilidad a las agendas, que supieron adaptarse a las diferentes etapas que fueron atravesando en relación con la importancia otorgada desde el espacio regional, sin contrariar los modelos predominantes de construcción de región y los acuerdos políticos generales. Ello es particularmente visible en el caso de aquellas agendas de larga data, como las de educación y salud. Esa versatilidad partió –además de lo ya mencionado– del establecimiento de una serie de consensos básicos en torno de cómo abordar cada agenda, que permitieron además avanzar gradual e incrementalmente para lograr alcanzar políticas sólidas.

Sin embargo, también se consolidaron algunos desafíos y deudas. La primera de ellas tiene que ver con la escasa visibilidad alcanzada por estas agendas. En efecto, los numerosos logros en algunas de ellas han quedado relegados a los círculos ministeriales, con poco impacto en términos de difusión a nivel de la ciudadanía en general. En segundo lugar y ligado a ello, si bien la segunda etapa del MERCOSUR tuvo a la democratización del proceso como uno de los puntos basales, en algunas agendas la incorporación de actores y actrices diferentes de los Estados no fue alcanzada. Ello redundó en un alejamiento aún mayor de algunas agendas y sus logros con respecto a la ciudadanía regional. También implicó que, en algunos casos, las problemáticas abordadas desde estos espacios estuvieran alejadas a las necesidades y reclamos desde la ciudadanía organizada. Un tercer elemento relevante que no pudo ser alcanzado completamente en estos años se vinculó con el logro de financiamientos específicos para estas agendas. Si bien luego de la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) la lógica de distribución establecida intentó permear otros espacios (como fueron los intentos de consolidación de los Fondos de Educación, de Agricultura Familiar o de Cooperativas, por ejemplo), no en todos los casos ello fue posible, ya fuera por limitaciones nacionales con el aporte de fondos o por intereses divergentes. Todo ello contribuyó en cierta medida a perpetuar las asimetrías al interior de las agendas. Cabe señalar, no obstante, que en cada una de las agendas es posible identificar liderazgos que no se corresponden necesariamente con la capacidad de financiamiento de las actividades. Es decir, la perpetuación de las asimetrías va más allá de la disponibilidad de fondos para solventarlas.

Una última deuda –ya esbozada–, que excede a las propias agendas para pensar en la configuración institucional del bloque refiere a la inexistencia de espacios para el trabajo articulado. Este déficit estructural de la institucionalidad del MERCOSUR ha podido ser esquivado en el caso de algunas agendas a partir de una densidad temática e institucional propia, que le permite sortear los límites impuestos por el propio bloque. De esta forma, aún en contextos adversos estas agendas han podido avanzar en la elaboración de políticas públicas regionales.

Con todo, pese a ser agendas periféricas, su continuidad ha vuelto a las agendas sociales un elemento fundamental del MERCOSUR. En estos 30 años de integración, un conjunto de ideas fuerza han servido de amalgama a la decisión de conformar lo común aún en la diversidad: la integración solidaria, la ciudadanía regional o el derecho de los pueblos al desarrollo. Sobre estas ideas se ha basado la permanencia de las agendas sociales.

En un contexto cambiante en torno de los objetivos de los procesos de integración regional, la permanencia de estas agendas –más visibilizadas o más disminuidas– es un elemento que no debe dejar de ser notado. Ello no implica, no obstante, no atender las deudas y los desafíos pendientes. Las miradas que tengamos sobre ellos son imperiosas para pensar qué integración regional queremos y proponemos para los próximos años.

En este escenario, algunos temas requieren una mirada renovadora son los siguientes: frontierizar las agendas (ya que varias son temáticas abordadas desde “las capitales”) y dotarlas de mayor complejidad en el escenario regional; avanzar en aquellos temas más sensibles o tabús,



sobre los que se evitó su tratamiento para no entorpecer el proceso, pero cada vez más se revelan como centrales; incorporar la voz de actores y actoras sociales y sus –nuevas– demandas al proceso regional. Finalmente, dar lugar a los cambios que permiten –que han permitido– la continuidad de estas agendas en contextos regresivos. De la misma manera que el dogma neoliberal indicó que los acuerdos regionales permiten un efecto candado para consolidar las reformas estructurales que promovían, la integración –en tanto herramienta– permite generar candados regulatorios para, con un fin muy distinto, garantizar el derecho de los pueblos al desarrollo –un imperativo central en la actualidad–.

## **A modo de epílogo**

Con los compañeros y las compañeras de Identidad MERCOSUR empezamos un pequeño listado de políticas que alcanzamos con el MERCOSUR. ¡Vale el recordatorio y visibilización para celebrar los 30 años!

- Registro de la agricultura familiar
- Protocolo de defensa de la democracia
- Reconocimiento de títulos en los niveles obligatorios y con fines académicos en el nivel superior
- Seguridad vial (homologación de luminarias / patentes)
- Nomenclador arancelario común
- Facilitación de reconocimiento de sentencias (protocolo de las leñas)
- Acuerdo de residencia
- ARCUSUR: reconocimiento de la calidad regional para carreras universitarias
- Redes de investigación regional en temas priorizados del NEIES
- Acuerdos migratorios
- Acuerdo multilateral de seguridad social del MERCOSUR
- Roaming
- Derechos políticos
- FOCEM
- Facilidades en fronteras y asistencia consular recíproca

## **Referencias bibliográficas**

- Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 3, 10-24.
- González, L. (2019). La agricultura familiar en el Mercosur: actualidad de una agenda en tensión. En M. Vázquez (Ed.). *El MERCOSUR: una geografía en disputa* (pp. 345-366). Buenos Aires: CICCUS.

- Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales* (38), 9-39.
- Perrotta, D. (2019). La integración educativa en el MERCOSUR. En M. Vazquez (Ed.). *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 299-266). Buenos Aires: CICCUS.
- Perrotta, D., y Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*. II (2), 53-72.
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*. 27-54.
- Vázquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.). *MERCOSUR 20 años* (pp. 165-187). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR.