

PLA

POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN - CLACSO COLECCIÓN SUR-SUR

JUNIO 2015



Estudios de caso sobre la dimensión social en MERCOSUR, ECOWAS and ASEAN

◆ MARCELO MONDELLI

❖ Presentación

Ex/Asesor Técnico del Dpto. Investigación en el Instituto Social del MERCOSUR (ISM). Profesor en el Centro Formación en Integración Regional (CEFIR), Uruguay; e Investigador/ Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay) y de la Universidad Nacional del Este (Paraguay).

E-mail:
mondellix@gmail.com

Ante la necesidad de establecer espacios potenciales de convergencia y de re-conexión con la política social para una integración regional más compleja, se han planteado en la última década una serie de desafíos que tienen que ver con profundizar un “giro social” de carácter incremental en los espacios regionales de integración. En tal sentido adquiere relevancia lo que sucede en otras regiones del mundo, y especialmente los desafíos sociales que experimentan las regiones seleccionadas para el presente estudio. Se ha detectado que los desafíos socio-económicos de las regiones periféricas han sido muy superiores a las capacidades de respuesta por parte de las institucionales regionales de

◆ PALABRAS CLAVE

■ Regionalismo

■ Dimensión social

■ ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)

■ MERCOSUR (Mercado Común del Sur)

■ ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental)

ASEAN, MERCOSUR, y ECOWAS –y donde “la Unión Europea Unión es una inspiración, pero no un modelo”-.

Todos estos factores adquieren una relevancia mayor ante las necesidades emergentes de respuesta común por parte de los procesos de integración regional como elementos distintivos de cada bloque. El análisis ha promovido un entendimiento mayor para entender los nexos entre: las agendas, los intereses, los aspectos vinculados con las diferentes formas de gobernanza o mecanismos implementados a partir de las estructuras institucionales, así como el nivel de influencia y de liderazgo de cada Estado nivel intergubernamental.

En ese contexto, la relevancia del estudio ha estado centrada en captar las dimensiones y el rol las instituciones regionales (y la disponibilidad regional) para ofrecer mecanismos programáticos para desarrollar actividades regionales comunes con dos objetivos. Por un lado, encontrar acciones dinamizadoras de programas sociales regionales; y por otra parte, identificar las iniciativas (al menos incipientes) que marquen alguna tendencia a profundizar la dimensión social de cada bloque.

✚ Análisis político

Los regionalismos por tratarse de proyectos políticos (y geopolíticos), tiene una variada interacción de actores en diferentes niveles, y con características comunes en términos culturales, *identitarias*, y en algunos casos, con un

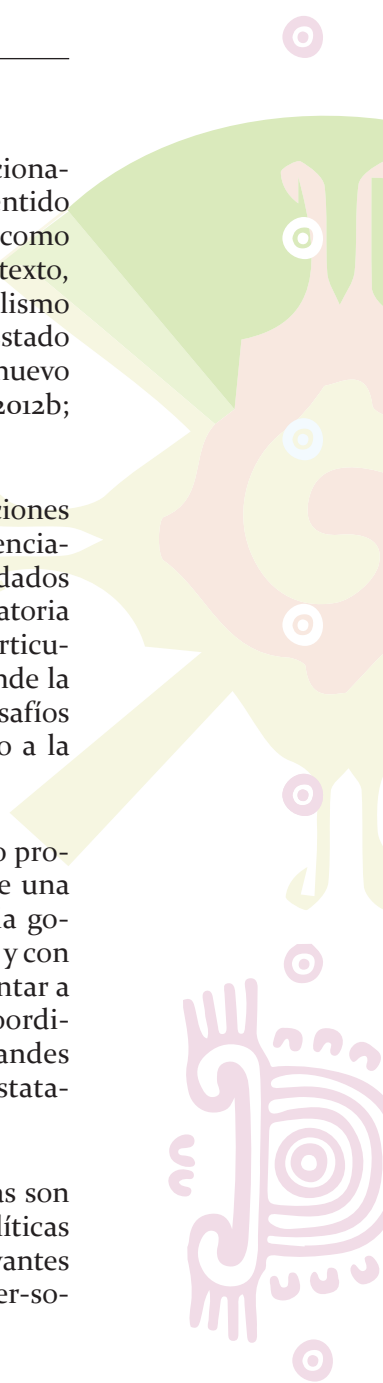


lenguaje común. Todos estos elementos están relacionados con la construcción de región, y toman cierto sentido mediante “la re-politicización del espacio regional” como es el caso Sudamericano (Tussie 2014). En ese contexto, se vincula con la necesidad de entender el regionalismo asociado al rol de los Estados, debido a que “el Estado es central y el regionalismo se inserta dentro del nuevo programa desarrollista” (Tussie 2014, Riggirozzi, 2012b; Serbin, 2012; Sanahuja, 2012).

Asimismo los proyectos regionalistas y las instituciones regionales -que son visualizados como sitios potenciales para la política social (Yeates, 2005)- y son abordados desde la necesidad de reforzar la capacidad regulatoria de los gobiernos de los países en desarrollo. En particular para aquellos casos (Estados y Regiones) en donde la privatización de los servicios sociales ha creado desafíos importantes para cuestiones vinculadas al derecho a la educación, salud y otros servicios.

El regionalismo no es un producto sino un intenso proceso político (Tussie, 2012), y se trata entonces de una herramienta estratégica para la legitimación de la gobernanza regional. Para avanzar con las estrategias y con los objetivos que los gobiernos tratan de implementar a nivel regional, se requiere un nivel avanzado de coordinación política, a los efectos de direccionar en grandes directrices las acciones regionales de los agentes estatales (y no-estatales).

Por lo tanto, la convergencia de intereses y de ideas son relevantes a la hora de la toma de decisiones políticas en el contexto de la integración regional. Son relevantes también las practicas intergubernamentales e inter-so-



ciales que conducen a lo que podemos ver como visiones también alternativas de la región y de la acción colectiva.

En consecuencia, esas prácticas o acciones regionales -que tienen como eje central en este estudio a las instituciones regionales- son en definitiva, la expresión de una serie de voluntades para “una redefinición del consenso regional sobre el uso de recursos sociales y económicos”.

* Propuestas

La investigación promovió entre sus objetivos principales, comparar el rol y la naturaleza de las Instituciones regionales como agentes de cambio a nivel transnacional en los tres espacios regionales seleccionados. Se identificó que gran parte del éxito o fracaso de los mecanismos desarrollados a nivel intergubernamental, ha estado asociado a la disponibilidad efectiva de recursos, la aplicación de planes comunes en el mediano plazo y al liderazgo sostenido de los actores involucrados del Estado.

La construcción del proceso regional implica también dinamizar efectivamente programas sociales regionales, y para ello se deberá profundizar a nivel político-institucional en cada región y mediante de diferentes mecanismos (Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, Acuerdo de Abuja de ECOWAS, y Acuerdo de Bali III de ASEAN). Por lo tanto, gran parte del éxito o fracaso en la implementación de políticas de ciudadanía social y de cooperación regional, para los tres casos analizados con horizonte de trabajo 2020, estará asociado con la adaptación de las es-



trategias convergentes en el mediano plazo, y adaptada más allá de las dificultades coyunturales de cada bloque.

La sugerencia central sobre la necesidad de pensar en la aplicación de una política social regional, con instituciones regionales con mayor relevancia y roles distributivos, a los efectos de reducir los efectos negativos que genera la apertura comercial en los proceso de integración. Esto tiene mayor relevancia que en otras décadas, especialmente para la región del MERCOSUR, para consolidarse como un proyecto político/estratégico. Asimismo, las relaciones regionales se han convertido en una “arena compleja” de varias capas y con varios proyectos que se solapan dentro de un mismo espacios geográfico. Es allí donde “las fuerzas sociales, los poderes regionales y los proyectos políticos en contienda compiten” (Tussie, 2009) de forma permanente por la consolidación de espacios comunes y de subregiones en los procesos de integración regional.

Para el caso los movimientos sociales, resulta de vital importancia entender la naturaleza de cada bloque, los procesos de toma de decisión, los espacios de influencia y (principalmente) la forma de vincularse a redes más extensas a nivel transfronterizo. La existencia de intereses variados por parte de las organizaciones, debe ser asimilado como parte natural del proceso, y a partir de allí amalgamar movimientos mediante encuentros informales/formales, dinamizando los grupos de trabajo en las respectivas cumbres sociales, y asistiendo a los grupos de asesores en el marco de MERCOSUR, ASEAN y ECOWAS.

Otra cuestión relevante tiene que ver con la forma mancomunada de responder entre actores involucrados (Estatales y no-estatales) ante los desfases en los tiempos para la implementación de programas/proyectos regionales





comunes, y así corregir las desviaciones con relación a los objetivos (y los contextos) inicialmente planteados. A pesar que la heterogeneidad de dicha tendencia, fuera identificada como una de las principales diferencias observadas entre los bloques seleccionados, en todos los casos existen al menos iniciativas y/o mecanismos de redistribución y/o bancos regionales, que apuntan entre sus objetivos centrales, a disminuir paulatinamente las brechas de desigualdad entre regiones y al interior de los países.

Se confirmó la presencia de ciertas bases de confianza e intereses comunes para trabajar de forma conjunta entre los Estados, así como la falta de liderazgo político (y muchos casos de recursos), recelo a las estructuras comunes y una mayor autonomía proveniente principalmente de los Estados mayores.

Para revertir dicha tendencia en el corto plazo será necesario adoptar un mayor rol político de los agentes regionales y mayor liderazgo efectivo por parte de los Estados (que conforman cada bloque regional), a los efectos de reducir las enormes asimetrías existentes (especialmente en MERCOSUR y ECOWAS). Especialmente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de aquellos acuerdos firmados, y la internalización efectiva de las medidas adoptadas, en los que tiene que ver con derechos sociales a nivel transfronterizo. De igual manera, reivindicar el regionalismo como proceso político en construcción que “puede hacer posible el desarrollo de mecanismos de *redistribución social regional*, así como reglamentos sectoriales regionales en lo social y laboral, en las políticas sociales en salud, educación, etc.” (Deacon, 2002).

Por otra parte, en el largo plazo las sugerencias principales que fueron formuladas tienen que ver con la redefinición

dentro de cada bloque regional, acerca de las tres variantes principales o tres dimensiones que caracterizan al regionalismo en sus diferentes dimensiones: Social, Productivo, y Estratégico-Comercial del Regionalismo. Resulta imperioso, en primer lugar tener objetivos convergentes en el mediano y largo plazo en cuanto al modelo adoptado y principalmente la capacidad de cada modelo para contribuir al desarrollo social y reducir así de alguna forma las grandes desigualdades entre sus Estados.

En segundo lugar, la relevancia de consolidar una estructura institucional creíble (apoyada en un sólido marco regulatorio) que contribuya de forma efectiva a reducir las brechas existentes entre los Estados de una misma región.

Esto tiene que ver con la necesidad de implementar (y profundizar el liderazgo regional por parte de los Estados hegemónicos) hacia mejores mecanismos regionales y la efectiva consolidación de fondos comunes. Dichos recursos deben permanecer disponibles para los Estados menores, con fuerte énfasis en las políticas de redistribución y basados en la redefinición de los principios del socialismo en directa oposición a la globalización neoliberal. En particular, atendiendo las necesidades estructurales, las prioridades de desarrollo estratégico, y la capacidad limitada de ejecución de los países en desarrollo, algo que en la práctica se puede llegar a implementar mediante el trato especial y diferenciado, tal como sucede de forma incipiente en MERCOSUR a través de FOCES. Esto podría servir para ampliar espacio de política nacional, en zonas o regiones transfronterizas con mayores vulnerabilidades y niveles de desigualdad en áreas estratégicas asociadas a la seguridad social (y otras categorías vinculadas a salud educación, intercambio, cooperación y asuntos fronterizos, y derechos humanos).



Concluiremos la necesidad imperiosa de pensar (tanto en el corto como en el largo plazo) acerca de la aplicación de mecanismos eficientes para desarrollar una política social regional, reduciendo los efectos negativos que genera la apertura comercial en todos los proceso de integración. A la vez, la creciente necesidad de consolidar un nuevo marco institucional regional, con el fin de minimizar las debilidades y evitar la erosión de credibilidad recurrente para cada bloque regional.



PLA

Secretario Ejecutivo | **Pablo Gentili**

Directora Académica | **Fernanda Saforcada**

Editor | **Carlos Fidel**

Coordinadora del Área de Promoción de la Investigación | **Natalia Gianatelli**

Coordinadora del Programa Sur-Sur | **Karina Bidaseca**

Coordinador Editorial | **Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**

www.clacso.org