
*Los movimientos sociales y los actores
culturales en el escenario regional.
El caso del Mercosur*

◀ Elizabeth Jelin*

El proceso de globalización en curso involucra un cambio substancial en la organización económica, social y política del mundo contemporáneo. La internacionalización del capital, la apertura y desregulación de las economías nacionales, el fin de la Guerra Fría, la expansión y revolución tecnológica en los campos de la información y la comunicación, están provocando transformaciones sociales y culturales de enorme significación.

En un sentido, no se trata de fenómenos totalmente nuevos sino de cambios en la escala y en la temporalidad de los mismos. La historia de la colonización y de la dominación europea, así como la historia económica de los imperios, han sido fenómenos mundiales, que ocurrieron en épocas en que no existían satélites que permitieran la comunicación instantánea o el funcionamiento coordinado de los mercados de capitales, tal como ocurre en la realidad contemporánea.

La historia de los movimientos sociales modernos muestra también la presencia de una dimensión internacional desde sus inicios. El movimiento obrero que se desarrolló desde los albores de la revolución industrial, por ejemplo, ya tenía un carácter internacional. Esto estaba presente en el 'proletarios del mundo, uníos', que proclamó hace ciento cincuenta años una visión global del desarrollo de la clase obrera. En este siglo, otros movimientos también manifestaron este ca-

* Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ph.D. en Sociología, University of Texas at Austin. Investigadora Principal del CONICET y coordinadora del Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, IDES. Profesora titular de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

rácter mundial y global en sus objetivos, estrategias y actores: el movimiento sufragista de los años veinte y el feminismo más reciente, el ambientalismo, el indigenismo y los movimientos por los derechos humanos contemporáneos. De hecho, todos estos movimientos se desarrollaron simultáneamente en una escala local y en un contexto global.

Los sentidos de lo local, lo nacional y lo global, sin embargo, no son constantes a lo largo de la historia. Hay sentidos nuevos, por la magnitud y alcance de los fenómenos contemporáneos de la globalización. Dos tendencias contradictorias coexisten en este fin de siglo: una, hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los *fenómenos de escala planetaria*, en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad y de la reafirmación de raíces ancestrales, manifiesta de manera más cabal y violenta en las rivalidades étnico-culturales, en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos –que no puede ser tecnológica o material, a riesgo de caer en el aislamiento.

Es en el contexto de estos fenómenos que deben ser entendidos los proyectos y procesos de “integración regional” que se están desarrollando en distintas partes del mundo. La Unión Europea es sin duda el líder mundial de estos procesos, tanto por el grado de integración alcanzado, como por su papel de modelo internacional. En otras regiones hubo iniciativas en el pasado (con registros de fracaso, como el caso del Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, la ALALC y la ALADI en América Latina) y hay varias en la actualidad (NAFTA en América del Norte, APEC en Asia, Mercosur en el Sur de América Latina). Es muy probable que en la próxima década se concreten otros proyectos de esta naturaleza en otras partes del mundo (Europa Central y del Este, partes de Asia, el Cono Sur de África). Estas iniciativas son visualizadas en general como mecanismos para responder a los desafíos planteados por la creciente globalización y transnacionalización (en tecnología, comunicaciones, intereses económicos, etc.) y por las dificultades que enfrentan las economías nacionales cerradas.

Estos proyectos de integración regional son centralmente procesos económicos. Están basados en la voluntad de las elites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos poderosos. La gran mayoría de las discusiones formales se centra en acuerdos sectoriales: el comercio, la integración productiva, las finanzas. Sin embargo, imbricado en los temas explícitos de negociación hay otro nivel de significados, que hace referencia a dimensiones culturales y subjetivas de los proyectos de integración, al accionar de otros agentes sociales (que pueden estar excluidos de las negociaciones formales) y a otros escenarios de la acción social y el diálogo, además de las mesas formales de la negociación. Proponemos tomar como eje de análisis las transformaciones societales y culturales que ocurren cuando se generan proyectos y procesos de “integración” regional.

¿Qué es el Mercosur?

El Mercosur (Mercado Común del Sur) es una iniciativa de integración regional que incluye como socios plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en asociación con Chile y Bolivia a través de tratados de libre comercio. Los cuatro países firmaron un acuerdo en marzo de 1991, aunque Brasil y Argentina ya estaban comprometidos en un programa bilateral de cooperación e integración desde 1985. Los acuerdos de libre comercio de Chile y Bolivia fueron firmados en 1995 y 1996¹. El acuerdo prevé la creación de un mercado común a través de la convergencia progresiva de los aranceles externos hacia un patrón común y de la gradual liberación del comercio dentro de la región.

A partir del Tratado de Asunción de 1991 se fueron gestando algunas instancias institucionales intergubernamentales con capacidad decisoria (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y sus Subgrupos de Trabajo, la Comisión de Comercio del Mercosur). También se desarrollaron instancias de interacción parlamentaria (la Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano representativo de los Parlamentos de los países) y un Foro Consultivo Económico-Social (órgano con participación de sectores económicos y sociales de los países).

El eje del proceso de “integración” está en las negociaciones económicas y comerciales entre los sectores de los países –el sector automotor es posiblemente donde se concentran los mayores esfuerzos de negociación sectorial–, pero este proceso de “integración” ha generado también un enorme número de reuniones del más diverso tipo. Hay reuniones políticas, entre las cuales están los encuentros periódicos de los presidentes de los países –encuentros con gran cobertura de prensa en los que se reitera una y otra vez un discurso integrador, basado en la “hermandad” y el destino común de los pueblos. Hay reuniones y grupos intergubernamentales para negociar y acordar temas tales como las credenciales educativas, acuerdos sobre seguridad social y políticas de promoción del empleo, proyectos y programas de políticas culturales, etc.

Todas estas negociaciones, discursos y acuerdos formales de los gobiernos nacionales son actividades “de cúpulas”, con muy poco conocimiento y casi nula participación de sectores sociales ajenos a los sectores económicos o políticos directamente involucrados en cada caso. Sin embargo, la enorme actividad ligada a la negociación formal por la integración provoca un nuevo dinamismo en actores sociales tradicionalmente ajenos o excluidos de estas negociaciones. De hecho, toda la agenda de los contactos e intercambios culturales y sociales de la región está en proceso de revisión, y las actividades en el nivel “regional” por parte de los movimientos sociales se están convirtiendo en objeto de planificación, de observación, de reflexión y de análisis estratégico por parte de los propios actores. Aunque, como ha sido señalado por diversos autores, hay un “déficit de democracia” en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso, y llevan adelante actividades y estrategias comunes, como lo han hecho a lo largo de la historia.

Hay que recordar aquí que el camino hacia la integración regional en el Mercosur está recién en su etapa inicial en lo que hace a acuerdos gubernamentales, pero los vínculos entre las sociedades y los estados tienen hondas raíces históricas. Las fronteras entre los países se fueron estableciendo, no sin conflictos, durante el período colonial, durante las guerras de la independencia de la primera mitad del Siglo XIX, y en conflictos armados y negociaciones posteriores –con algunos litigios limítrofes aún sin resolver. En términos sociales y culturales, estas fronteras han sido siempre muy porosas, traspasadas permanentemente por corrientes migratorias (sea por razones económicas o por exilios políticos), por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo. Estos intercambios han generado redes de parentesco y de amistad, así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población. Por otro lado, para ciertas actividades culturales de masas, especialmente para la música pero también para alguna producción mediática, las fronteras parecen no existir. Las fronteras también han sido porosas para mantener los vínculos entre organismos militares y de seguridad, como quedó claramente demostrado en la perversa y horrenda experiencia de coordinación del terrorismo de estado durante las dictaduras de los años setenta (Boccia Paz, 1999).

La observación de los procesos en curso en la región indica que la existencia del Mercosur formal, las negociaciones y acuerdos, comienzan a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades –diálogos, intercambios, encuentros y conflictos– entre diversos actores y agentes sociales. *Actores y encuentros preexistentes comienzan a cobrar un nuevo significado en ese marco, y hay nuevas oportunidades para generar actividades, con sus encuentros y desencuentros.*

Los niveles de la “integración”

Como ya se dijo, la negociación de la “integración” es un proceso de cúpulas, donde funcionarios estatales y representantes empresariales tienen un lugar protagónico. Coexisten en estas negociaciones dos lógicas, que teóricamente pueden parecer mutuamente inconsistentes: por un lado, una lógica racional de intereses, un cálculo de costos-beneficios, según el cual los acuerdos a los que se llega redundan en beneficios comunes. Sólo se puede llegar a acuerdos, entonces, en las áreas o temas donde el cálculo de costo-beneficio no se define en términos de “suma-cero”, en situaciones en las que el beneficio de unos no implica la desventaja para otros. También habrá “acuerdos”, según esta lógica, cuando las diferencias de poder son tales que a los “débiles” no les queda otra posibilidad que aceptar la lógica impuesta (a veces camuflada) por los fuertes.

Por otro lado, en el plano discursivo de los actores poderosos en el proceso de negociación, hay una apelación identitaria “regional” casi permanente, que resalta y reafirma la unidad histórica, la hermandad eterna y “esencial” entre los

pueblos, la integración y el “destino” común de los países miembros –afirmando simultáneamente que la integración no requiere la pérdida de las especificidades nacionales. El discurso de la integración, la hermandad, el origen histórico y el destino común está presente en las declaraciones oficiales. Está también presente en las afirmaciones de muchos investigadores y observadores del proceso en curso, que combinan una lectura idealizada de la historia con una expresión de deseos (Grimson, 1997). Autores reconocidos escriben, por ejemplo, que:

“el Mercosur no es un concepto nuevo. Por el contrario, la idea de integración se presenta recurrentemente en una historia compartida que proviene incluso de antes del descubrimiento por españoles y portugueses, que se desarrolla por muchos siglos incluso después de la independencia de las respectivas metrópolis” (Peña, 1997: 19).

O también,

“En los cinco siglos del desencuentro de Argentina y Brasil las raíces históricas comunes y las afinidades culturales quedaron relegadas por el aislamiento recíproco y los enfrentamientos reales o imaginarios. Ahora se abren nuevas fronteras (...) El conocimiento recíproco está aumentando, la tenue barrera del lenguaje se está disolviendo (...) y parece estar formándose, progresivamente, la visión de un destino compartido en un mundo global” (Ferrer, 1997: 102).

Seguramente estas diversas lógicas de la interacción y de la negociación coexisten en todas las esferas, con un predominio cambiante de uno u otro polo de este doble discurso de los intereses y la hermandad. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estas dos lógicas, desde una perspectiva analítica no resulta productivo plantear hipótesis que vinculen las distintas esferas de la negociación (económica, política, cultural, etc.) con una lógica predominante. Identidades, confianza y sentidos, al igual que consideraciones de poder, están presentes cuando se negocian acuerdos en la industria automotriz; hay intereses presentes cuando se discuten intercambios culturales. Cada nación, y los diferentes grupos sociales dentro de ellas, se acerca a las otras naciones con un bagaje de valores culturales, de tradiciones, de creencias, de hábitos de relación y de imágenes sobre los otros, y este bagaje influye en la manera en que se irá desarrollando el proceso de integración. Hay miedos de los chicos frente a los grandes; miedos y rivalidades en el mercado de trabajo; sentidos históricamente construidos de confianza y desconfianza mutua; formas de discriminación y xenofobia. Sabemos muy poco sobre los procesos de diálogo e integración en el nivel de las sociedades y culturas. Se hace necesario entonces descubrir estos patrones subyacentes, y estudiar cómo se manifiestan en el diálogo e interacción que se están desarrollando en el plano de las relaciones sociales, tanto las cotidianas como las que se dan entre actores sociales colectivos y en las negociaciones formales.

Conceptualmente, esto implica poner entre paréntesis la noción de “integración”. Si bien hay datos que indican que los mercados y las economías están transformándose en un sentido de mayor intercambio y comercio, la noción de integración económica implica más que la apertura de mercados. Puede incluir tipos de cambio, políticas macroeconómicas, políticas de inversiones y viabilidad financiera, para no entrar a los temas más controvertidos de mercados de trabajo y niveles salariales (Ferrer, 1997). Igualmente, en los planos sociales y culturales, la “integración” no puede darse por supuesta, concebida como automática o auto-evidente. Más bien, la investigación sobre procesos específicos de diálogo e interacción entre actores pondrá de manifiesto las condiciones y circunstancias en las cuales afloran tensiones y conflictos, donde las identidades nacionales se refuerzan, donde se manifiestan rivalidades y desacuerdos, y las situaciones que generan acuerdos y expresiones de armonía y diálogo creativo.

Por otro lado, los procesos de diálogo e integración no involucran procesos de homogeneización cultural o de consenso político. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e “integración” es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global. Los procesos de reformulación de identidades, las relaciones socio-culturales y los modos de comunicación producidos o vinculados al Mercosur adquieren formas específicas en las diversas localizaciones, según sus características históricas, geográficas, económicas y culturales. Existen áreas geográficas claramente diferenciadas –el Mercosur tiene significados diferentes en el Noreste brasileño o en la Patagonia argentina que en las áreas fronterizas de la cuenca del Paraná o en Uruguay. En el proceso de cambio se generan nuevas periferias y desigualdades, en una dinámica que recrea la heterogeneidad multicultural basada en el contacto histórico en el diálogo contemporáneo. En este contexto, existen subregiones culturales supranacionales, como la región económico/cultural gaucha/gaúcha, la región chaqueña, o una región jesuítico-guaraníca (Achugar y Bustamante, 1996), y nuevas subregiones que se gestan a partir del proceso de interacción en curso.

Sobre actores y escenarios

¿Cómo y dónde estudiar estos procesos sociales y culturales? El desafío es doble: primero, observar y monitorear procesos de cambio incipientes, al mismo tiempo en que se están desarrollando. Segundo, hacerlo “desde adentro”, es decir, como investigadores que deberían tomar distancia para estudiar procesos en los cuales ellos mismos son protagonistas, reconociendo que las actividades de investigación, los seminarios y publicaciones, son también “datos” del propio proceso que se estudia. Tomaremos aquí dos temas específicos: el estudio de las fronteras y el de los movimientos sociales.

Fronteras, nacionalidades e identidades

Hay un espacio donde la interacción internacional cotidiana es un modo de vida: las áreas fronterizas. En estas áreas, las experiencias socioeconómicas y culturales son y han sido compartidas desde siempre, generando una matriz regional de estructuras sociales, económicas y culturales superpuestas. En este sentido, las *fronteras* requieren atención especial. Simultáneamente marcan lo que une y lo que separa. Aunque a menudo las fronteras geográficas entre países han sido zonas militarizadas por políticas de estado basadas en la amenaza de la invasión externa y el desafío a la seguridad nacional, el flujo y la interacción entre gente de diferentes nacionalidades nunca se detuvo. En la interacción cotidiana, los límites son atravesados permanentemente por hombres y mujeres, por mensajes y por bienes de muy diverso tipo.

En el área del Mercosur hay diferentes tipos de fronteras. En un nivel nacional, por ejemplo, desde la época colonial Uruguay se vio a sí mismo como un territorio de frontera entre Brasil y Argentina, como la puerta de entrada a la Cuenca del Plata, que articula al mismo tiempo los vínculos con Río Grande do Sul. Una situación diferente es la del Alto Paraná (frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil). Allí, las misiones jesuíticas de la época colonial, la extracción forestal, la colonización agraria, la creación de proyectos agroindustriales, forestales e hidroeléctricos –todo ello ha contribuido al hecho de que las fronteras “sólo tienen existencia real en los mapas”. Densas redes de relaciones interpersonales, comerciales y de parentesco, oficiales y extraoficiales, mantienen una cultura de la frontera que permite que sus habitantes articulen sus vidas en más de un estado-nación. Como señala Abínzano, “Paradójicamente, fue en las fronteras donde más se insistió en la aplicación práctica de la filosofía de la geopolítica dura, de la desconfianza y la hostilidad, y donde se dan las mejores condiciones para pensar en una integración de aspectos múltiples” (Abínzano, 1993: 76)².

Las áreas de frontera se prestan para el estudio de las relaciones entre “nosotros/as” y “los/as otros/as”, entre grupos con identidades distintivas. Son al mismo tiempo un referente empírico y una metáfora (Rosaldo, 1991) que hacen referencia a las diversas maneras en que las relaciones interculturales se estructuran en el mundo contemporáneo. En verdad, se puede decir que los estudios de fronteras de las últimas dos décadas constituyen un desafío importante a las visiones que naturalizan los límites políticos y los conciben como diferencias culturales básicas (Vidal, 1996). Los estudios empíricos apuntan a rescatar la multiplicidad de flujos e intercambios, así como los códigos culturales e históricos compartidos, que señalan la arbitrariedad de los límites políticos. Al mismo tiempo, estos estudios están develando los efectos materiales y simbólicos que el establecimiento de fronteras entre estados tiene sobre la vida de sus pueblos.

Durante la última década, dos perspectivas diferentes han insistido en el borrado de las fronteras. Por un lado, los discursos políticos, que en el marco de las negociaciones ligadas a las políticas de integración insisten en la hermandad eter-

na de los pueblos, y anuncian la eliminación de las fronteras y la construcción de una “patria grande”. Este discurso político está acompañado por algunos académicos que subrayan la “integración real” en el nivel societal. En realidad, ambos discursos pierden de vista los efectos concretos de las políticas nacionalistas sobre las identidades y las subjetividades. Por el otro lado está el discurso de la globalización, que anuncia el fin de las naciones y los nacionalismos, sin prestar atención alguna al hecho de que la dinámica de la homogeneización tiene el contradictorio efecto de crear nuevas formas de diferenciación.

La investigación empírica muestra que las fronteras continúan siendo barreras –migratorias, económicas, identitarias. Las áreas de frontera son espacios de interacción, de conflicto y de estigmatización; al mismo tiempo son áreas de nuevas alianzas sociales y de nuevas identidades culturales. En ellas, las relaciones interculturales que se están desarrollando no apuntan a una pérdida de identidades nacionales. Todo lo contrario: a menudo, las identificaciones nacionales se fortalecen en vez de borrarse. En este contexto se puede afirmar que el proceso Mercosur está produciendo cambios en las áreas de frontera, pero es todavía temprano para indicar con claridad la dirección de estos cambios. ¿Qué implicancias tiene el marco del Mercosur para la persistencia o cambio de una idea de frontera como barrera o límite entre grupos sociales en uno y otro lado? Esta pregunta es especialmente pertinente cuando la noción de frontera se asocia con categorías que van más allá de la diferencia, implicando dualidades tales como “inferior/superior”, “rico/pobre”, “orden/caos”. Aún cuando se anuncie el “ocaso de las fronteras”, y se hable de que estas periferias tradicionales se convertirán en los nudos del tránsito y la interacción, no se puede olvidar que la facilidad de circulación dentro del Mercosur está orientada hacia los grandes intereses y empresas económicas, al tiempo que para las poblaciones fronterizas locales las barreras migratorias y comerciales están claramente instaladas.

Algunos casos pueden ilustrar la diversidad y complejidad de las áreas fronterizas contemporáneas. Estos casos muestran las múltiples tensiones que se generan en su seno. Vidal estudió el enclave minero de Río Turbio, en el extremo austral de la Argentina, a dos kilómetros del límite con Chile. Durante medio siglo, este enclave minero fue un bastión de la geopolítica argentina en la Patagonia, un bastión de la soberanía nacional y una avanzada de defensa frente a Chile. De manera paradójica, la operación cotidiana de la mina dependía de la mano de obra chilena. El cambio económico de una economía nacional centrada en empresas estatales hacia una economía de mercado globalizada transformó la compleja red de identidades y antagonismos que se forjaron a lo largo de medio siglo de confrontaciones geopolíticas. En 1994, un movimiento de protesta obrera en contra de la nueva administración de la mina privatizada involucró una acción conjunta de trabajadores argentinos y chilenos, evidenciando fuertes señales de solidaridad y unidad. Tres años después, en 1997, la protesta social cambió de signo: la protesta fue solamente de argentinos, y los chilenos estuvieron totalmen-

te ausentes de la escena política local. La confrontación en ese caso no se definió como una disputa entre los trabajadores y la empresa, sino como una demanda de inclusión de la población fronteriza argentina, que sentía que el estado nacional la estaba marginalizando. Fue un movimiento de afirmación de sus derechos de ciudadanía social como argentinos residentes de un área fronteriza marginal. Sin duda, este caso muestra una profunda transformación en el significado de las fronteras y de las relaciones entre fronteras y nacionalidad (Vidal, 1998).

A diferencia de Río Turbio, donde el estado está en retirada, existen áreas limítrofes donde los controles fronterizos y la presencia estatal se han incrementado en la última década. En estos casos, la nueva dinámica de intercambio e interacción es el marco para nuevos miedos y tensiones. En 1990 se inauguró un puente internacional entre la ciudad de Posadas, en Argentina, y Encarnación, en Paraguay. Los actores locales y las autoridades nacionales de ambos países celebraron la nueva vía como símbolo de la “integración latinoamericana” y como “el fin de las barreras entre los pueblos”. El puente implicó un aumento en el número de personas, de autos y de productos que cruzan la frontera, ya que antes el transporte era con balsas y embarcaciones pequeñas. Este aumento trajo como consecuencia casi inmediata el aumento en las disputas entre diferentes actores sociales. A los posadeños se les facilitó el cruce para hacer sus compras diarias en Encarnación, donde los productos de consumo cotidiano son mucho más baratos. Al mismo tiempo, las *paseras* paraguayas, con su tradición centenaria de cruzar a vender sus productos a la Argentina, pudieron continuar con su actividad económica tradicional usando una vía más rápida para el transporte. Estos cambios afectaron a los comerciantes de Posadas, quienes comenzaron a exigir controles aduaneros más rígidos. Una vez establecidos estos controles, con los abusos consiguientes por parte de los funcionarios aduaneros argentinos, las protestas se pusieron en el orden del día. Los taxis y *paseras* bloquearon el puente varias veces, reclamando una frontera más flexible y abierta. En la medida en que el conflicto se generalizaba, comenzó a involucrar a autoridades locales, provinciales y nacionales, al punto de ingresar como tema en la agenda de negociaciones entre los presidentes de ambos países (Grimson, 1998). La tensión y el conflicto siguen siendo moneda frecuente en esa área.

Otros estudios de áreas fronterizas también apuntan a mostrar la heterogeneidad y la diversidad de condiciones y procesos, relacionadas con desarrollos históricos y condiciones contextuales específicas. La globalización y el Mercosur están afectando los lugares más remotos. Sin embargo, la evidencia empírica recogida hasta ahora indica que las fronteras y los límites no están desapareciendo. Las fronteras son zonas donde se construyen identidades transnacionales. Son también áreas donde se hacen más visibles los conflictos y los estigmas que permean las relaciones cotidianas de grupos definidos en términos de nacionalidades. Dos procesos aparentemente contradictorios están operando en simultaneidad: la construcción de la diferencia y la distinción por un lado; la aparición de rasgos y prácticas

compartidas que generan cercanías que traspasan las fronteras políticas (¿una identidad fronteriza?) por el otro. En suma, las zonas fronterizas en el Mercosur no son solamente los espacios de conflictos interestatales o de la hermandad inmemorial y esencial. Son también espacios estratégicos en los cuales las tensiones entre todos estos rasgos son debatidas, procesadas y transformadas.

Los movimientos sociales en el escenario regional

La escena mundial de los actores sociales ha cambiado profundamente durante las últimas dos décadas. Hasta los años setenta, en América Latina el tema de la democracia y la participación estaba centrado en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática, guerras de liberación para las situaciones revolucionarias. El estado estaba en el centro, y los diversos actores orientaban sus estrategias en ese nivel. Inclusive actores corporativos tradicionales –la burguesía, el movimiento obrero, los militares– eran mirados fundamentalmente en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del poder del estado. Otros actores sociales eran débiles; lo que había era protestas, demandas frente al estado, o espacios de sociabilidad y de refuerzo cultural local.

A partir de los años setenta hacen su aparición en el escenario público y van cobrando creciente importancia nuevas formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos. En los países con regímenes políticos dictatoriales de esa época, los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado, sin elecciones. Estos movimientos podían entonces aparecer como expresiones de oposición política, expresiones democratizadoras. No siempre ni necesariamente lo eran. A menudo, se trataba de acciones colectivas con objetivos y demandas específicas, limitadas a reivindicaciones puntuales. Tal es el caso de numerosos movimientos urbanos. Con los procesos de transición a la democracia en los ochenta y con la institucionalización democrática en el nivel local, numerosos movimientos urbanos fueron incorporándose como actores sociales institucionalizados, reconocidos por los gobiernos locales como “socios” en las tareas vinculadas a la expresión de las demandas ciudadanas y el control ciudadano de la gestión (por ejemplo, Raczynski y Serrano, 1992).

Otros movimientos sociales tuvieron recorridos que los llevaron en otras direcciones en los años ochenta y noventa. Varias de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos fueron incorporadas en la agenda social y política de las transiciones. Así, la crítica social del feminismo y sus demandas de igualdad de oportunidades y de normativas anti-discriminatorias han penetrado los espacios estatales, los sindicatos y las organizaciones empresariales. Resulta mucho más difícil que estas ideas penetren en el pensamiento

de la iglesia. El debate acerca de la discriminación de las mujeres, la lógica de la igualdad y las transformaciones en la estructura legal y jurídica –incluyendo (en el límite) el reconocimiento social y político de ciertas violaciones a los derechos de las mujeres, como la violencia doméstica (aunque todavía no la violación matrimonial)– se ha enraizado en las sociedades latinoamericanas. Inclusive el debate sobre los derechos reproductivos (exceptuando el aborto) está cobrando importancia en la región. Aunque hay mucho por cambiar en términos del reconocimiento formal y de las prácticas reales, estos temas están reconocidos como legítimos en la agenda pública de la mayoría de los países de la región.

Los temas vinculados a los derechos humanos fueron los que ganaron mayor visibilidad durante las transiciones a regímenes constitucionales en la región. El discurso de los derechos humanos ha sido incorporado en las posturas oficiales de los gobiernos, aunque hay desacuerdos y conflictos en cuanto a las políticas específicas a ser aplicadas con relación a las violaciones del pasado. Además, el discurso de los derechos humanos ha sido apropiado por vastos sectores de la sociedad, aunque a veces las organizaciones específicas se han debilitado (para el movimiento de derechos humanos en Argentina, Jelin, 1995).

El proceso de globalización y sus desarrollos en los años noventa, tanto en lo que hace al contenido de demandas como a la rapidez del flujo de comunicaciones, está produciendo transformaciones importantes en la conformación de los movimientos sociales. La expansión de las organizaciones internacionales intergubernamentales (incluyendo la sucesión de “Cumbres” mundiales de las últimas décadas –mujeres, población, derechos humanos, medio ambiente, etc.) y el desarrollo de organismos no gubernamentales, han transformado el escenario. La participación colectiva directa es sólo uno de los componentes (y ni siquiera indispensable en todos los casos) de la gestación de movimientos sociales y de nuevos actores colectivos. Con cierto grado de independencia con relación al grado y tipo de participación de base y del nivel de arraigo de los temas en una sociedad concreta o en sectores de la misma, presenciamos el surgimiento de redes internacionales alrededor de problemas y temas (*advocacy networks* en la expresión de Keck y Sikkink, 1998), compuestas por organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, nacional y local, oficinas de gobiernos, fundaciones, iglesias, militantes e intelectuales de muy diverso tipo.

En este contexto, los procesos de globalización y los proyectos de integración regional plantean nuevos desafíos a los movimientos sociales. ¿Cómo responden los movimientos obreros, los movimientos campesinos, el feminismo, la comunidad de artistas y periodistas, el movimiento ecologista o el de derechos humanos a este desafío? ¿Cómo reformulan su agenda de negociación para incluir esta dimensión transnacional en sus marcos de acción? ¿Qué sucede con sus miedos, sus identidades tradicionales y sus nacionalismos en el nuevo contexto regional? ¿En qué medida están surgiendo nuevas fuerzas colectivas en el escenario regional?

En *esta primera etapa* en que la construcción cultural es una tarea sin concluir, ¿qué sentido otorgan los actores a los procesos sociales en el plano regional? ¿Cómo construyen, en suma, su definición y su idea de “lo regional”?

La evidencia inicial indica que la emergencia del Mercosur está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque está ausente en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las negociaciones formales. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas. Los periodistas y los medios de comunicación tienden, aunque con dificultades, a incorporar el nivel regional en su agenda, produciendo información acerca de lo que ocurre y proponiendo diversas interpretaciones del proceso mismo (Grimson, 1998).

El caso del movimiento de mujeres puede servir para ilustrar algunos cambios recientes. Los movimientos de mujeres en los diversos países de la región han estado integrados en una red latinoamericana internacional desde los setenta. Las conexiones internacionales fueron una parte integral del desarrollo del movimiento. Las Conferencias Internacionales (a partir de 1975), la “Década de la mujer” de Naciones Unidas, y todos los acuerdos que surgieron de ellas, fueron las instancias que marcaron las ocasiones de encuentro, comunicación y acción coordinada, tomando el horizonte de América Latina como marco de la acción regional del movimiento de mujeres. Las reuniones y discusiones en el plano “subregional” (por ejemplo, las del Cono Sur o el Area Andina) eran solamente pasos en dirección a construir una estrategia latinoamericana consensuada para el accionar en el plano global (Alvarez, 1998; Vargas, 1995). El internacionalismo, la globalización y las posturas regionales estaban presentes, pero en un marco latinoamericano, y no del Mercosur.

El desarrollo de acuerdos formales y de grupos de trabajo vinculados al Mercosur no involucró al movimiento de mujeres de manera directa hasta hace muy poco tiempo. Existían y siguen existiendo redes muy densas, encuentros frecuentes y comunicaciones muy fluidas entre mujeres del Cono Sur, algunas de ellas con un grado de institucionalización y permanencia significativas. Tal es el caso de las redes de mujeres políticas del Cono Sur y la de comunicadoras del Sur. El rótulo “Mercosur” y la referencia a esta instancia regional oficial, sin embargo, no entraban en el marco de estas redes. Las indicaciones de algún cambio en el sentido de introducir el referente Mercosur en la acción del movimiento de mujeres vinieron primero de las mujeres en el movimiento sindical. Dentro del mo-

vimiento obrero de los países de la zona (de manera más notoria en Uruguay y Brasil), las mujeres sindicalistas han estado muy activas, militando a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres trabajadoras y promoviendo acciones para revertir prácticas discriminatorias y de segregación de género. Cuando se lanzó el proceso Mercosur, las organizaciones obreras participaron en las negociaciones en diversos escenarios: como parte de negociaciones sectoriales y como actores reconocidos en el Foro Consultivo Económico y Social. Era esperable que las mujeres sindicalistas militantes de cada país intentaran entrar en el escenario del Mercosur y que continuaran su acción en los dos niveles, el nacional y el regional.

La demanda de un “espacio para las mujeres en el Mercosur” no fue una iniciativa del movimiento de mujeres³; fue más bien el resultado de la acción de un pequeño grupo de mujeres de elite de los cuatro países. Fueron mujeres que ocupaban puestos gubernamentales, empresarias, mujeres en partidos políticos y parlamentarias, con acceso directo a los niveles más altos de la toma de decisiones políticas, quienes crearon una ONG, el *Foro de mujeres del Mercosur*, con filiales en los cuatro países. Desde ese momento, comenzaron a organizar reuniones anuales y a presionar a las autoridades con un objetivo claro: el reconocimiento institucional formal de su organización dentro de la estructura oficial del Mercosur. ¿Para qué? ¿Cuál era su meta? Su agenda era clara en términos de la búsqueda de un lugar de poder reconocido en la organización del Mercosur. Era mucho menos claro el objetivo sustantivo de esta búsqueda, ya que no se planteaba de manera explícita la necesidad de avanzar en dirección a la igualdad de género o a incorporar las demandas de los derechos de las mujeres. Más bien, su justificación aparecía a veces centrada en que las mujeres pueden hacer una contribución única al proceso regional, dándole una cara más “humana” al Mercosur (ya que, como dice una líder del Foro, “los hombres no son capaces de promover medidas que no sean económicas”). Dada su habilidad para influir sobre “los hombres” que están a cargo de las decisiones políticas, el Foro tuvo éxito en encontrar un nicho en la estructura institucional del Mercosur (estos procesos son analizados por Durand, 1999).

Para las organizaciones feministas y las organizaciones del movimiento de mujeres, 1999 implicó un cambio significativo en la escala de su acción. Por un lado, la dimensión regional del Mercosur (como base de alianzas políticas y como plataforma para luchar por el empoderamiento) se tornó visible en la acción de las mujeres sindicalistas y las mujeres del Foro. Por otro lado, las redes transnacionales, incluyendo políticas de apoyo por parte de varios países europeos, también comenzaron a subsidiar y promover actividades en escala Mercosur. Es así como en mayo de 2000 se llega al lanzamiento de una *Red de mujeres del Mercosur*, cuya primera propuesta es la creación de una base de datos de mujeres en decisión en el Mercosur.

No es todavía posible ver el resultado de estas tendencias. Desde una perspectiva estratégica, a menos que comiencen a actuar de manera regional, las mujeres van a “llegar tarde” al proceso regional. Sin embargo, desde una perspectiva substantiva, el desafío que el movimiento enfrenta implica un cambio muy importante en el marco interpretativo (Jelin, 1999) de su accionar y su identidad. Sea específicamente en el caso de las mujeres o más generalmente en el conjunto de movimientos –abarcando el ambientalismo, los derechos humanos, los grupos indígenas, los movimientos artísticos, o aun el movimiento obrero– la investigación y el monitoreo de actividades futuras sin duda develarán las complejidades de los procesos de cambio en curso. Lo que es claro es que la emergencia del Mercosur acarrea la posibilidad de acciones en otra escala, y esto requiere un cambio en el marco interpretativo y en la escala del accionar de los diversos actores sociales. Muchos están comenzando a incorporar “la región” en sus marcos. Además, hay un efecto en cadena, ya que las acciones de un grupo influyen sobre las perspectivas de los otros, reforzando mutuamente la inclusión de la perspectiva regional.

Los movimientos sociales enfrentan un escenario cambiado. En efecto, en la medida en que la negociación formal del Mercosur se está haciendo de la misma manera y con una institucionalidad similar a la que viene gobernando la política y la economía de los países, se genera un bien fundado temor: que los temas de la agenda de los movimientos sociales estén ausentes y que los actores sociales como protagonistas se vean postergados y “lleguen tarde” a los espacios y las mesas de negociación. En este caso, “llegar tarde” significa que las reglas de la negociación y los criterios de representación –o sea la institucionalidad del proceso– están ya definidos de maneras “tradicionales” que excluyen y marginan. Será sólo a través de la demanda y la protesta de los movimientos sociales que se podrá lograr la transformación del escenario y de las reglas de juego. Por lo tanto, cuanto antes se llegue, más factible será participar en el propio proceso de formulación de las normas. De ahí la urgencia de observar y analizar el proceso de conformación de los diálogos y la normatividad institucional del Mercosur con una perspectiva crítica que alerte frente a exclusiones y silencios.

Volvemos entonces al diagnóstico inicial del “déficit democrático” de los procesos de negociación de la integración regional, cuando éstos se desarrollan a partir del encuadre intergubernamental. La creación de mecanismos de participación, representación y mediación entre las sociedades y sus grupos y la institucionalidad regional, se convierte entonces en un desafío central del proceso⁴.

Hacia una agenda de investigación

La investigación sobre el proceso Mercosur en sus dimensiones sociales y culturales implica focalizar la atención en las interacciones en varios niveles: desde las actividades cotidianas rutinarias hasta los encuentros internacionales del más

alto nivel, desde los espacios informales hasta los más formalizados. En todos ellos, lo que importa es estudiar aquellos rasgos y procesos que involucran un marco regional y transnacional. Esto es, prestar especial atención a lo que ocurre “más allá del estado nacional”. Sin duda, en esos espacios van a hacerse evidentes encuentros y desencuentros, solidaridades y conflictos, alianzas y rivalidades. A través de este tipo de estudios, se podrán develar las maneras en que el nacionalismo y las identidades nacionales se conforman y cambian en la escena contemporánea.

Una agenda de investigación futura implica establecer algunos puntos privilegiados de ingreso al tema. Dos de ellos, los movimientos sociales y las fronteras, fueron presentados más arriba. Otros son los nuevos patrones de migración intrarregional y las cuestiones que el nuevo espacio regional plantea en términos de derechos y de ciudadanía (Pereyra, 1999).

La agenda también tiene que incluir el análisis de los procesos de construcción institucional y las propuestas de mecanismos participativos en el nivel regional. Este punto trata, en realidad, de la relación entre las fuerzas sociales y las instituciones estatales y regionales. En la medida en que el proceso de institucionalización regional está en sus fases iniciales, la investigación y el debate podrían concentrarse en los escenarios regionales y en el análisis comparativo de los mecanismos institucionales de participación social. De especial interés es la investigación sobre los mecanismos participativos para la toma de decisiones sobre normas e instituciones que regulen el flujo de personas, de ideas y de creatividad cultural; sobre el desarrollo de un marco regional para los derechos de ciudadanía (incluyendo los derechos culturales y de minorías en el plano regional, y las instituciones jurídicas que los garanticen); y el análisis de los intercambios inter-locales (de municipios, de grupos específicos) en el contexto regional.

Finalmente, la nueva realidad regional implica una revisión de las herramientas conceptuales que las diversas tradiciones teóricas pueden ofrecer. Las teorías sobre el nacionalismo, sobre las identidades y los procesos de simbolización, sobre el sentido de pertenencia y la subjetividad, sobre el significado de las fronteras, sobre el multiculturalismo y la ciudadanía –éstas y muchas más pueden ofrecer herramientas útiles. La comparación con otros procesos, desde la Unión Europea y el NAFTA hasta ámbitos de construcción regional menos institucionalizados, sin duda podrán ayudar en la tarea.

Bibliografía

- Abíznano, Roberto 1993 *Mercosur: un modelo de integración* (Posadas: Universidad Nacional de Misiones) Colección Contemporánea.
- Achugar, Hugo y Francisco Bustamante 1996 “Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario”, en García Canclini, Néstor (editor) *Culturas en Globalización. América Latina - Europa - Estados Unidos: Libre Comercio e Integración* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Alvarez, Sonia E. 1998 “Latin American feminisms ‘go global’: Trends of the 1990s and challenges for the new millennium”, en Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (editores) *Cultures of politics. Politics of cultures. Re-visioning Latin American social movements* (Boulder: Westview Press).
- Boccia-Paz, Alfredo 1999 “‘Operativo Cóndor’: ¿Un ancestro vergonzoso?”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur N° 7.
- Bull, M. J. 1993 “Widening versus deepening the European Community: The political dynamics of 1992 in historical perspective”, en Wilson, T. M. & M. E. Smith *Cultural Change and the New Europe. Perspectives on the European Community* (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press) 25-45.
- Durand, Teresa 1999 *Los procesos de institucionalización del tema mujer en el Mercosur* Manuscrito.
- Ferrer, Aldo 1997 *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el Mercosur en el Sistema Internacional* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Grimson, Alejandro 1997 “El Debate de Identidades en la Bibliografía sobre el Mercosur”. Trabajo presentado en el Segundo Encuentro *Mercosur: espacios de interacción, espacios de integración* (Caxambú, Brasil: ANPOCS).
- Grimson, Alejandro 1998 *El Otro (Lado del Río). Producción de Significaciones sobre Nación y Mercosur en el Periodismo de Frontera. Un Estudio de Caso en Posadas (Argentina)* (Posadas: Universidad Nacional de Misiones) Tesis de Maestría.
- Jelin, Elizabeth 1995 “La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en Argentina”, en *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Jelin, Elizabeth 1999 “Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in Mercosur”, en *International Social Science Journal* N° 159, March, 37-48.

- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn 1998 *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).
- Peña, F. 1997 “Raíces y Proyección del Mercosur”, en *Mercosur: Un Atlas Cultural, Social y Económico* (Buenos Aires: Instituto Herbert Levy & Manrique Zago Editores) 17-57.
- Pereyra, Brenda 1999 “Más allá de la ciudadanía formal. La inmigración chilena en Buenos Aires”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, N° 4.
- Raczinski, Dagmar y Claudia Serrano (editores) 1992 *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local* (Santiago: CIEPLAN).
- Rosaldo, Renato 1991 “Cruce de fronteras”, en *Cultura y Verdad* (México: Grijalbo).
- Vargas, Virginia 1995 “Una mirada del proceso hacia Beijing”, en *Revista Estudios Feministas* Vol. 3, N° 1, 172-179.
- Vidal, Hernán 1996 *The Anthropology of International Borders and Border People* (New York) Mimeo.
- Vidal, Hernán 1998 “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”, en *Cuadernos para el Debate* (Buenos Aires: IDES) Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, N° 1.

Notas

1 El proceso de negociación está desarrollándose con gran rapidez, y los resultados comerciales son notorios: el comercio intrarregional se incrementó a una tasa superior al 20% anual entre 1985 (cuando se firmó el acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil) y 1996 (un aumento cinco veces mayor que el del comercio extra-regional). Los programas de inversiones, las empresas comunes, así como las negociaciones administrativas entre gobiernos para lograr normas y prácticas convergentes, están progresando, a pesar de los avatares económicos y políticos que marcan las relaciones entre los países (Ferrer, 1997).

2 Refiriéndose a un caso específico, el autor continúa: “Misiones puede ser una provincia marginal, donde operan economías marginales, pero en cambio posee lo más difícil de conseguir por medio del voluntarismo: está integrada ‘de hecho’, y esta integración es la punta de lanza de muchas otras instancias no sólo provinciales sino también nacionales” (Abínzano, 1993: 76-77).

3 El movimiento de mujeres al que hacemos referencia incluye una red amplia de organizaciones de base y de organizaciones y militantes locales y nacionales, red vinculada a la coordinación latinoamericana de las organizaciones no gubernamentales que se estableció en función de las Conferencias Internacionales.

4 El déficit democrático no se resuelve simplemente con la creación de un Parlamento regional con elecciones directas, como lo demuestra el caso europeo. Se requieren mecanismos de control y monitoreo social de la institucionalidad regional, y mecanismos alternativos de participación (Bull, 1993).