

EL MERCOSUR en vísperas de su XX aniversario. Los dilemas de la integración real.

VAZQUEZ MARIANA.

Cita:

VAZQUEZ MARIANA (2010). *El MERCOSUR en vísperas de su XX aniversario. Los dilemas de la integración real. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/874>

Consideraciones iniciales

El proceso de integración regional que tuvo su génesis en América del Sur a mediados de la década del '80, impulsado por la firma de acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, cumplirá en 2011 veinte años. El Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR, fue firmado el 26 de marzo de 1991. El momento fundante, que no casualmente situamos en los albores de la reinstauración democrática a ambos lados de la frontera, recuperó tradiciones ya existentes en la región². Fue entonces cuando en el Cono Sur de América del Sur comenzó un proceso no lineal y multidimensional de integración regional.

La trayectoria del bloque no fue ajena a los avatares de la política doméstica de los Estados parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Tampoco lo fue con respecto a los cambiantes contextos regional y mundial, en el marco de los cuales se desarrolló.

Ningún proceso de integración regional es neutro; no hay una única forma de “hacer integración”³, una única metodología para llevar un proceso de este tipo adelante. El MERCOSUR estuvo fuertemente signado por las opciones que, en términos de modelos de desarrollo, eligieron los Estados parte en diversos momentos, particularmente en sus primeros años y no necesariamente de modo convergente. El

¹ Licenciada en Ciencia Política (UBA). Estudios de posgrado en el Institut d'Études Politiques de Grenoble (Francia) y la Universidad de Buenos Aires. Ex becaria de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos. Ex becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), durante el período 1998-2003, para la realización de un proyecto de investigación sobre “Integración Regional y Democracia en el MERCOSUR y la Unión Europea”. Durante el año 2008 se ha desempeñado como coordinadora académica de la Escuela de Formación en Políticas Públicas y Liderazgo Social, en la Fundación Democracia, dependiente del Círculo de Legisladores de la Nación Argentina. Durante el año 2007 se desempeñó como responsable de asistencia técnica en el programa ProArgentina, en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina. Durante el período 2005-2006 se desempeñó como coordinadora técnica del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería (2005-2006). Durante el período 2003-2004 se desempeñó como asesora en la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR de la Cancillería Argentina (2003-2004). Se ha desempeñado también como consultora en numerosos organismos nacionales e internacionales, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría del MERCOSUR. Se desempeña actualmente como profesora, en grado y posgrado, en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Universidad Nacional de Lanús, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Ha sido profesora invitada en numerosas universidades nacionales y extranjeras, en América del Sur, EEUU y la Unión Europea, así como en academias diplomáticas. Ha coordinado también diversos proyectos de investigación, con sede en la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, es actualmente directora del proyecto de voluntariado universitario “*Identidad MERCOSUR*”. Ha realizado numerosas publicaciones de libros y artículos en revistas especializadas. Puede mencionarse el libro: El MERCOSUR por dentro, publicado por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en colaboración con Rubén Geneyro.

² Hemos desarrollado esta idea en Vazquez, Mariana, Historia y presente del debate sobre los modelos de integración en América Latina y el Caribe, trabajo elaborado para la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, 2009.

³ Roberto Lavagna desarrolla una interesante reflexión, acerca del impacto que tienen tanto la metodología como los tiempos elegidos para la puesta en marcha de un proceso de integración económica, sobre los resultados de este último, en Lavagna, Roberto, Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.

modelo llamado “regionalismo abierto”, por ejemplo, imperante en aquella etapa y opuesto al promovido a mediados de la década del ‘80, hubiese sido inconcebible fuera del marco de las reformas estructurales llevadas adelante por los Estados parte, con las particularidades de cada caso.

A partir de 2003, con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, en Brasil y Argentina respectivamente, el proceso inició una nueva etapa. Ésta se caracterizó por un fuerte cuestionamiento de la forma y metodología previas, pero sin terminar de plasmar en un nuevo modelo alternativo. América del Sur, más bien, presenta en la actualidad una gran complejidad de diversas opciones de inserción internacional e integración regional, que se disputan su geografía, incluso al interior de cada proceso. Hagamos una breve descripción del mapa actual de la región, sumamente complejo e inacabado, así como permanentemente dinámico y móvil.

En el espacio sudamericano encontramos, en primer lugar, un MERCOSUR en el marco del cual, desde el último lustro, se apuesta a una integración profunda y transformadora, una integración que, sin embargo, no logra concretarse de manera acabada e irreversible. Asimismo, los Estados que forman parte de este esquema también han firmado el Tratado para la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En el mismo territorio sudamericano hallamos, en segundo lugar, una Comunidad Andina de Naciones (CAN) partida, en cuyo marco dos países miembros (Colombia y Perú) han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos y varios de ellos negocian simultáneamente con la Unión Europea. Asimismo, todos sus Estados parte han firmado el Tratado de la UNASUR. Bolivia, en tercer lugar, forma parte de la CAN y participa, a su vez, de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y, como señalamos, de la UNASUR. En ese mismo marco, en cuarto lugar, Venezuela lleva a cabo varias acciones simultáneas, no necesariamente convergentes. Sale de la CAN, solicita ser miembro pleno del MERCOSUR, impulsa fuertemente la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) e integra la UNASUR⁴. Chile, por último, mantiene una política de integración unilateral al mundo, a través de la firma global de acuerdos de libre comercio, a la vez que forma parte de la UNASUR.

Es analizando la trayectoria de los últimos años del MERCOSUR y situándolo, a su vez, en este contexto regional, que podemos desarrollar algunas reflexiones acerca del estado actual del proceso de integración.

Cambio político regional y MERCOSUR. Interrogantes que plantea el nuevo escenario y estrategia de aproximación al tema

Hacia fines del primer lustro del siglo XXI y comienzos del segundo, presidentes políticamente afines proponían en sus discursos un modelo de integración diferente al encaminado en la década previa. Esta afirmación ya contiene en sí misma algunas preguntas.

⁴ La respuesta al interrogante acerca de si el ALBA y la UNASUR son procesos de integración regional ameritaría un documento en sí mismo y no hay espacio aquí para desarrollar esa discusión. Sin embargo sí pueden considerarse, claramente, nuevas opciones, de diverso signo y dimensiones, que han tomado los países de América del Sur, no necesariamente convergentes.

La primera de ellas, si la afinidad política es condición suficiente para la puesta en marcha de una transformación tendiente a la profundización del proceso, en pos de un nuevo modelo de desarrollo regional con inclusión. Una primera respuesta negativa parecería confirmarse a partir del análisis de lo acontecido en los últimos años. En el caso sudamericano cabría preguntarse, entonces, cuáles han sido las causas de esta ausencia de sintonía en la concreción de determinadas propuestas, más allá de dicha “afinidad política de base”. Asimismo, correspondería interrogarse también acerca de la relación entre determinadas preferencias políticas nacionales y la elección de ciertos tipos de integración regional. Esta pregunta correspondería a la hipótesis según la cual, más allá de las dificultades, en términos de viabilidad política, para su implementación, cambios en cuanto a la constelación de fuerzas gobernantes implicarían distintos modelos de integración a ser propuestos, lo cual parece ser el caso en América del Sur. Un estudio que trabajara con esta hipótesis debería considerar las particularidades de cada caso nacional.

En segundo lugar, surge el interrogante acerca de si todos los países han dado a ese proceso de cambio el mismo sentido, si lo han concebido con la misma forma e intensidad. ¿Qué lugar ocupa el proceso de integración regional en cada uno de ellos? Nuevamente aquí, el enfoque priorizado en el análisis debe considerar las diversas agendas. ¿Podemos hablar de convergencia en las opciones de política exterior, según lo acontecido en los últimos años? ¿En qué puntos sensibles éstas son divergentes? ¿Cuál es la relación, si la hay, entre políticas de integración y opciones de políticas públicas y modelo de desarrollo?

Finalmente, la pregunta acerca del nivel del compromiso asumido, más allá de la retórica, y sobre los condicionantes estructurales y coyunturales, tanto domésticos como regionales, en el marco de los cuales éste sería plasmado en iniciativas concretas.

Situando al MERCOSUR en este nuevo escenario regional, intentaremos llevar adelante una primera aproximación a la agenda de trabajo que se ha encaminado en el bloque desde 2003. Lo haremos a partir de un enfoque multidimensional que, en los casos pertinentes, se remitirá a períodos previos para dar visibilidad a agendas que se caracterizan por su “larga duración”. Es fundamental considerar las particularidades de cada agenda (comercial, productiva, social, educativa, etc.), así como su evolución a lo largo del tiempo, para observar sus niveles y momentos de profundización y/o amesetamiento. Desde este primer encuadre se intentará, entonces, mostrar la complejidad de la agenda de las políticas de integración en el MERCOSUR planteando, como punto de partida, que todo análisis y/o evaluación del proceso que sólo considere alguna de ellas, o que se lleve adelante de modo sincrónico, pecará de excesivo simplismo siendo fundamental, por lo tanto, aceptar el desafío de la complejidad.

Compartimos aquí la preocupación que el politólogo francés Christian Lequesne ha expresado, en su intento de asir el fenómeno de la integración europea: el desafío es encontrar las maneras, las herramientas epistemológicas y metodológicas para evitar aquellos enfoques que “ne fait que mettre en pratique le postulat de recherche selon lequel la rigueur de la théorisation ne tolère pas une trop grande richesse phénoménale.”⁵

⁵ “no hacen sino poner en práctica el postulado de investigación según el cual el rigor de la teorización no tolera una gran riqueza fenomenológica”, en Lequesne, Christian, Comment penser à l’Union

La agenda del MERCOSUR, a la luz de los cambios políticos de comienzos del siglo XXI

Una primera señal del cambio de orientación de los objetivos regionales se dio cuando todavía Eduardo Duhalde era presidente de Argentina, en enero de 2003. El día 14 de ese mes, los cancilleres Carlos Ruckauf y Celso Amorim, de Argentina y Brasil respectivamente, se reunieron en Brasilia para profundizar diversos puntos de una alianza estratégica en la cual se destacaba el fortalecimiento del MERCOSUR y de la integración sudamericana. Lincoln Bizzozero señala que entre las bases de aquella alianza se destacan: “(...) necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda MERCOSUR; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad del espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región.”⁶ El acuerdo reflejaba un cambio de rumbo marcado en el caso de la República Argentina; no así en el de la República Federativa de Brasil, que mostraba importantes líneas de continuidad.

Un punto de inflexión destacable lo constituyó la firma del “Consenso de Buenos Aires”, por parte de los presidentes Néstor Carlos Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, de Argentina y Brasil respectivamente, el 16 de octubre de 2003. El documento, que se presenta como el referente de época, en oposición al Consenso de Washington, promueve una nueva agenda para la región. Ya en su primer punto destaca “el derecho al desarrollo”, afirmando en su punto 7 el papel estratégico del Estado. Con respecto al proceso de integración regional, los presidentes señalan lo siguiente:

“15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.”

El documento promueve también, en su punto 3, la participación activa de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

Européenne?, en Smouts, Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de SciencesPo, chapitre 4, p. 112.

⁶ Bizzozero, Lincoln, “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR”, en *Nueva Sociedad* No. 186, julio-agosto de 2003.

En segundo lugar, en la Cumbre de Presidentes realizada en Asunción en junio de 2003, Brasil presenta el documento “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006”, que en diciembre del mismo año se aprobaría, con algunas variaciones, como programa de trabajo para el período 2004 – 2006. El mismo señala el camino elegido para avanzar concretamente hacia la consolidación y profundización del proceso de integración regional. Este Programa intenta plasmar en propuestas el objetivo de avanzar hacia un tipo de integración cualitativamente diferente al predominante en la década previa, centrada en la dimensión comercial del proceso. El documento se divide en cuatro partes: MERCOSUR económico-comercial; MERCOSUR social; MERCOSUR institucional y nueva agenda de la integración. El PT 2004-2006 organizó la labor del bloque durante aquel período. Este programa contenía entre sus metas, por un lado, la realización de varias promesas incumplidas por el esquema de integración y, por otro, nuevos temas para la agenda del bloque.

En la primera parte del documento se encuentran las medidas destinadas al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la unión aduanera (supresión del doble cobro del arancel externo común, eliminación de regímenes especiales de importación nacionales, etc.). Asimismo, se propone promover la integración productiva, disminuir progresivamente el uso de incentivos que generan distorsiones en la asignación de los recursos y las condiciones de la competencia, mejorar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas y perfeccionar la coordinación en negociaciones externas conjuntas.

En la segunda parte se propone, entre otras cosas: impulsar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, visibilizar la dimensión cultural de este último y establecer medidas que favorezcan la libre circulación de las personas.

En la tercera parte, se propone el establecimiento del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el bloque, la transformación de la Secretaría del MERCOSUR en Secretaría Técnica y la suscripción de un instrumento que establezca un procedimiento para la vigencia inmediata de la normativa MERCOSUR que no requiera aprobación parlamentaria.

Finalmente, en la nueva agenda de la integración, se destacan la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética.

Recuperando el punto de partida establecido en la introducción de este trabajo, basado en la complejidad del proceso y en la imposibilidad de hacer un balance del estado de situación del bloque a partir de un análisis meramente unidimensional, tomaremos algunos puntos de este amplio programa de trabajo, para comenzar a vislumbrar cuál ha sido su desarrollo en estos últimos años.

A partir de las iniciativas surgidas en esta etapa del acuerdo regional, el bloque ha dado pasos importantes en algunos campos, no por cierto sin dificultades. Hemos hablado en otras ocasiones de “luces y sombras” de la nueva etapa del proceso regional.⁷

⁷ Cfr. Geneyro, Rubén y Vazquez, Mariana, El MERCOSUR por dentro, Bogotá, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2007.

En lo que respecta a los temas correspondientes a la primera parte del PT 2004-2006, es interesante destacar: el establecimiento de medidas para la eliminación del doble cobro del arancel externo común, a partir de un programa en etapas; la creación de un fondo de convergencia estructural del MERCOSUR (FOCEM) y los diversos proyectos de integración productiva en discusión, encaminados fundamentalmente a partir del segundo semestre de 2006. Sin embargo, la cuestión de la consolidación de la unión aduanera ha quedado bloqueada, por las dificultades para la adopción del código aduanero común, actualmente en negociación y para encontrar mecanismos consensuados para la distribución de la renta aduanera. Los proyectos de integración productiva tienen un nivel de ambición todavía bajo. Esto es aún más claro si se consideran las grandes asimetrías entre los Estados parte, particularmente en cuanto a los recursos destinados y al alcance de los programas nacionales de competitividad. Veamos entonces con mayor detalle qué ocurre con el FOCEM y, vinculado con ello, la forma como el bloque aborda estas diferencias.

Un tratamiento riguroso de las asimetrías estructurales y de las asimetrías de política en un proceso de integración como el MERCOSUR, constituiría un paso fundamental en el camino hacia un esquema de integración profunda que tenga como objetivo la equitativa distribución de sus costos y beneficios, el desarrollo de la región y la legitimidad política y social del proceso. Pese a que el tema ha formado parte de la agenda del MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción, los avances realizados son aún limitados.⁸

A partir de 2003 ha habido un cambio conceptual con respecto a la forma en que se trata esta cuestión, que se plasmó en la decisión No. 27/03 del Consejo del Mercado Común, “Fondos Estructurales”. Esta decisión llevó a la creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)”. En la decisión posterior No. 45/04, se establece que dicho fondo está “destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.”⁹ Este instrumento está concebido en un sentido compensatorio y redistributivo. El financiamiento se origina en un 70% en Brasil, un 27% en Argentina, un 2% en Uruguay y un 1% en Paraguay. El destino es en un 48% para Paraguay, en un 32% para Uruguay y en un 20% para Argentina y Brasil (10% cada uno). Ahora bien, aunque estos avances son muy importantes desde el punto de vista de la concepción del modelo de integración, tienen aún un escaso impacto real, no sólo por la pequeña dimensión de los fondos, sino también por las características de los proyectos aprobados, cuya relación con los objetivos de la decisión que los crea es en muchos casos dudosa.

Con respecto a la segunda parte del PT 2004-2006 y en referencia específicamente a la ampliación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el MERCOSUR, el camino transitado por el bloque ha sido contradictorio, si bien novedoso. Las formas institucionalizadas a partir de 1994 para que aquella tenga lugar,

⁸ Hemos desarrollado este tema con mayor profundidad en Vazquez, Mariana, MERCOSUR, cambio político y ¿nueva agenda?, trabajo presentado en el 21 Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, en Santiago, Chile, julio de 2009.

⁹ Cfr. Decisión del Consejo del Mercado Común No. 45/04.

adolecen de importantes déficits, que no han sido removidos en los últimos años. Sin embargo, como hemos desarrollado ampliamente en otros trabajos, en el marco del cambio político regional que tuvo lugar a partir de 2003, la cuestión de la participación de la sociedad civil perneó el discurso del bloque y dio lugar a acciones de nuevo cuño. Entre ellas, se destaca la Iniciativa Somos MERCOSUR, presentada por la presidencia pro-témpore de Uruguay en diciembre de 2005 que, bajo el lema “llenar de ciudadanía al MERCOSUR”, desarrolló un conjunto de propuestas tendientes a ampliar y fortalecer espacios de participación ciudadana en el bloque. Bajo presidencia argentina, ya en 2006 y como culminación de un proceso doméstico que había nacido con el fortalecimiento y cambio de rumbo, a partir de 2003, del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería de ese país, la iniciativa se transforma en el Programa Regional SOMOS MERCOSUR. En el marco de este último, se inaugurará la serie de Cumbres Sociales del MERCOSUR, que continúa hasta la actualidad.

Estos cambios, importantes por cierto, no han logrado, sin embargo, permear la estructura o la metodología de trabajo del bloque, que permanece fuertemente hermética, particularmente en aquellas áreas dependientes del Grupo Mercado Común. La continuidad y profundización de este proceso no estarán garantizadas a menos que se avance en una reingeniería institucional y metodológica, en base a los principios de transparencia, inclusión de nuevos actores, democratización del bloque y autonomía de los espacios de participación en relación al mayor o menor compromiso que diversos gobiernos puedan tener con ellos.

Finalmente, pero no por ello menos importante, queremos dedicar un espacio en este análisis, en relación con la tercera parte del PT 2004 – 2006, al Parlamento del MERCOSUR. En el período analizado se cumplen los por cierto nada menores objetivos referentes a su creación, instalación y al comienzo del desarrollo de sus tareas. Su instalación plena y fortalecimiento, constituyen condiciones sine qua non para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración. Tiene el potencial de convertirse en un actor institucional de gran relevancia política para la región, en la medida en que logre devenir una caja de resonancia de las demandas sociales del bloque; es la expresión de la recuperación de la política en una región que ha sufrido las graves consecuencias de la implementación de una lógica mercantil como principio regulador de la vida social.

Tiene aún sin embargo el Parlasur importantes desafíos políticos y técnicos. El más apremiante: la definición del criterio de representación ciudadana (proporcionalidad atenuada), a partir del cual serán elegidos directamente sus miembros, actualmente en negociación.

La agenda del MERCOSUR social en destaque. La integración regional, más allá de su dimensión económico comercial

Quisimos dar un lugar especial a la agenda que, en la jerga del bloque, se denomina “MERCOSUR social”, dado que, consideramos que expresa acabadamente una etapa diferente del proceso de integración regional sudamericano. Esta agenda, si

bien aparece muy tímidamente en el año 2000, es jerarquizada en el acuerdo regional a partir de 2004.¹⁰

La Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) es creada en diciembre del 2000, a través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 61/00. En ese marco, se afirma que la misma “tendrá como función proponer al referido CMC, por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación de políticas y el desarrollo de acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados Parte.” El espacio de debate, búsqueda de consensos y definición de estrategias conjuntas que se enmarca en estas reuniones ha dado en denominarse “*MERCOSUR social*”.

En su primera reunión, en marzo de 2001, surgen ya propuestas y ejes de trabajo que irán adquiriendo consistencia con posterioridad. Esta dimensión comenzará a ser jerarquizada en el bloque a través de 2004. Es sobre todo desde aquel año que la cuestión de su institucionalización entra en la agenda con nueva fuerza y comienzan a diseñarse propuestas y acciones en ese sentido. En esta etapa, se considera central avanzar en la construcción conceptual de la identidad del MERCOSUR social, estableciéndose ciertos consensos en ese aspecto, además de acuerdos políticos y metodológicos. Entre ellos destacamos: la importancia de la dimensión social para un proceso de integración que tenga como vocación el desarrollo humano y social integral; la imbricación insoslayable entre las dimensiones económica y social del proceso; la centralidad del rol del Estado; una concepción de lo social que tenga un carácter no meramente compensatorio; la importancia del protagonismo de la sociedad civil y del desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, de las redes sociales o tejido social, a través de diferentes formas de organización; y el acuerdo sobre las definiciones de economía social, seguridad alimentaria y nutricional, trabajo infantil y explotación sexual infantil.

En las reuniones que tienen lugar en 2004 se establecen algunos ejes de acción que se mantienen hasta la actualidad: la promoción de las actividades socio-productivas; la creación de espacios de convergencia con otros actores institucionales y sociales, además de la RMADS; la cooperación entre los Estados parte para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los temas de trabajo infantil y explotación sexual infantil: la evaluación y el intercambio de experiencias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, programas de renta mínima y de gestión y articulación de políticas públicas, reconociendo la importancia de la adopción de los principios de territorialidad, descentralización e intersectorialidad como puntos basales para su formulación e implementación.

En 2004 se definen un conjunto de prioridades vinculadas a la cuestión de la institucionalización de la dimensión social, que nos parece pertinente señalar. Éstas aparecen en el acta No. 02/04 de la RMADS: el compromiso formal acerca de la institucionalización del MERCOSUR social; la búsqueda de financiamiento en organismos internacionales para dar apoyo a las acciones desarrolladas por el MERCOSUR social; el refuerzo de la institucionalidad del MERCOSUR social en cada país, en el ámbito de los respectivos ministerios, a través de representantes nacionales permanentes, para conformar una red de apoyo a la Secretaría Pro-Témpore en la

¹⁰ Hemos desarrollado con mayor profundidad esta agenda en Perrotta, Daniela y Vazquez, Mariana El camino del MERCOSUR no comercial. Un recorrido por las agendas de desarrollo social y educación, Montevideo, CEFIR, 2010, en prensa.

organización de los trabajos, responsable de la continuidad y memoria de la instancia, así como de la coordinación de las tareas técnicas en el ámbito interno; el establecimiento de un cronograma, metodologías de convocatorias, responsable de las tareas y plazos para su cumplimiento; la definición de competencias para la elaboración de una agenda global de trabajo, (...), y de un Plan de Acción Bienal; el cumplimiento del mandato de atribuir urgencia al tratamiento de la pobreza e indigencia que competen al MERCOSUR social, además de otros temas a constar en la agenda global de trabajo; el tratamiento de la cuestión social a partir de una visión integral de la implementación de políticas públicas que presupone la coordinación (...) entre diferentes órganos de gobierno e instancias del relacionadas a la salud, educación y trabajo, de forma de influir estratégicamente en la formulación de esas políticas y también de las políticas económicas; la definición del formato de las reuniones del grupo técnico; la construcción de un plan de acción con metas de corto y largo plazo, ámbitos de acción, temas prioritarios y responsables de las acciones; la institucionalización del Sistema Estadístico de Indicadores Sociales (S.E.I.S.), “a fin de obtener la sistematización y la homogeneización de los datos estadísticos en función de lograr una mirada unificada de la realidad socioeconómica del MERCOSUR que sirva de insumo para la toma de decisiones” (Acta No. 01/04 de la RMADS).

En 2005 se aprueba el Plan Bienal 2005-2007, que contiene tres niveles interrelacionados (Anexo IV del Acta No. 01/05 y Anexos IV y IX del Acta No. 02/05 de la RMADS): la constitución de una Secretaría Social Permanente (SSP)¹¹, como instancia operativa, que articule y coordine, conjuntamente con los Comités Nacionales, el seguimiento de los acuerdos realizados en las RMADS e impulse el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal entre los Estados Parte y los Estados asociados en materia de políticas sociales; la adopción de un marco conceptual y metodológico para el MERCOSUR social; y el establecimiento de indicadores sociales para la evaluación del Plan Bienal.¹²

En 2005 se establecen también los Comités de Coordinación Nacional, como puntos focales para el trabajo con la Secretaría Social Permanente. Estos “deberán procurar establecer relaciones de coordinación con las otras instancias del Estado que intervengan en la política social y que formen parte de otras instancias del MERCOSUR, en particular los Grupos de Ministros (as) de las áreas de Educación, Salud y Trabajo” (Acta No. 01/05 de la RMADS).

En 2006 se decide crear el Instituto del MERCOSUR Social, así como se definen ejes prioritarios de trabajo (el combate a la explotación sexual comercial infantil; la seguridad alimentaria y nutricional; la economía social; la generación de trabajo y renta). En este año, la cuestión del refuerzo de la institucionalización de la dimensión

¹¹ La SSP se establece en la República del Paraguay, por los primeros dos años. A partir de junio de 2007 se encuentra a cargo de la República Oriental del Uruguay.

¹² El eje del Plan Bienal será el concepto de protección y promoción social, definido como “conjunto de políticas públicas en amplia articulación con la sociedad civil que desarrollan respuestas, en principio a los niveles de mayor vulnerabilidad y riesgo pero donde el objeto esencial es la promoción de oportunidades que permitan la inclusión de la familia y la comunidad en un modelo de desarrollo sustentable; desde una visión de derechos, obligaciones y equidad, buscando la cohesión del tejido social con expresión territorial. Así entonces, este concepto busca hacer del MERCOSUR un ‘espacio inclusivo’ que fortalezca los derechos ciudadanos, políticos, económicos, sociales y culturales y la equidad territorial.” (Acta No. 01/05 de la RMADS). Asimismo, se establece que el eje orientador de las acciones del Plan Bienal será el concepto de protección y promoción social.

social adquiere un peso cada vez mayor en la agenda de las reuniones, afirmando que los/as ministros/as que “(...) lo social solamente tendrá un lugar de destaque político en el MERCOSUR, correspondiente a la concreción de acciones, si la reforma institucional contemplase ese aspecto de forma privilegiada.” (Acta No. 02/06 de la RMADS). La máxima aspiración es la creación de un Consejo Regional de Políticas Sociales, como órgano de decisión política al que responda la instancia técnica, el Instituto MERCOSUR social, cuyo diseño comienza a elaborarse ese año y es creado en enero de 2007.¹³

Un reconocimiento importante de la dimensión social del proceso de integración se da en julio de 2006, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, correspondiente a la XXX Cumbre de presidentes del bloque, en el cual los primeros mandatarios reafirmaron “la prioridad de definir una Agenda Social Integral y Productiva, orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva. En este sentido, reconocieron la importancia de elaborar un Plan Estratégico de Acción Social para identificar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida más dignas para nuestros pueblos. A estos efectos, instruyeron a los Ministros con competencia en la temática social a elaborar lineamientos estratégicos que dotarán de contenido a dicho Plan.” Siguiendo el mandato otorgado por los presidentes, ese mismo año se creó un grupo técnico para elaborar el Plan. El contenido del mismo fue aprobado en la primera RMADS de 2008. También ese año se presentó una propuesta de agenda mínima, de contenido transversal a distintas instancias de la estructura institucional del MERCOSUR, en razón de que los temas contenidos en ella constituyen problemáticas comunes que exigen una intervención acorde. Los mismos, según el acta No. 01/08 de la RMADS, son los siguientes: la relación entre el trabajo precario y las migraciones (protección del trabajador en condiciones de precariedad y sistemas de protección social para las personas migrantes); transvesalizar la promoción y respeto de los derechos humanos en todas las instancias de la estructura institucional del MERCOSUR; fortalecimiento de proyectos de la economía social y solidaria; descentralización institucional con base territorial; drogodependencia; asimetrías regionales en materia de educación, salud y trabajo; derecho a la identidad; acceso a la justicia; discriminación en todas sus formas; explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes; trata de personas; turismo como reductor de la pobreza.

Esta agenda, se acordó, constituye la base de trabajo para la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR.

Se destaca también en 2008, desde el punto de vista del trabajo regional, la presentación de la RMADS, a través de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del proyecto “Economía Social y Solidaria para la Integración Regional”, a ser financiado por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Como señala el acta No. 01/08 de la RMADS, se trata del “primer proyecto pluriestatal de contenido económico y social presentado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a ser desarrollado en el transcurso de cinco años.” Ya en el acta No. 02/07 se había destacado “el valor de la economía social, teniendo en cuenta que en la región ha pasado de ser una respuesta a la crisis a conformarse en un sector relevante de la economía,

¹³ Hemos desarrollado sus objetivos, funciones y composición en Perrotta, Daniela y Vazquez, Mariana, op. cit.

donde participa una gran cantidad de ciudadanos, conformándose como uno de los ejes principales de las políticas sociales. Con respecto al MERCOSUR social, se considera que son las comunidades de frontera el ámbito inicial donde se deben implementar estos programas, concibiendo a la economía social como una herramienta para la participación y la integración de las comunidades.”

Finalmente, en ese mismo año, los/as ministros/as alcanzan un acuerdo político en relación a la seguridad alimentaria y nutricional, considerando esta cuestión una problemática fundamental para la región, particularmente en el marco de la crisis mundial de alimentos.

Durante 2009 se continúan las mismas líneas de trabajo. Se destaca el que el 23 de julio de 2009 tuvo lugar por primera vez una reunión ampliada del Consejo del Mercado Común, con la presencia de los ministros de desarrollo social y salud.

Reflexiones finales

Sin duda, el cambio político iniciado en la región a partir de 2003 planteó interrogantes con respecto a su impacto sobre el derrotero del proceso de integración regional en el MERCOSUR. El lustro transcurrido desde aquel momento constituye un tiempo que consideramos razonable, como para analizar tanto los avances alcanzados como las dificultades que se han encontrado para concretar una agenda positiva de integración entre los Estados parte. Este análisis será, por supuesto, parcial y provisorio, dado que sólo en un tiempo más lejano podremos asir con mayor agudeza el nivel de impacto de algunos de los cambios encaminados, tanto en los planos nacional como regional.

Desde 2003, las agendas del MERCOSUR y sudamericana han incluido nuevos temas, que las han alejado del fuerte peso que, en años precedentes, habían tenido los aspectos comerciales del proceso. Sin embargo, y destacando el fuerte acervo de integración alcanzado, los avances hacia una mayor profundización continúan retrasándose, dejando planteados dos interrogantes: el primero de ellos, con respecto a hasta qué punto este rumbo constituye una prioridad estratégica de los protagonistas principales del proceso, los Estados parte, de tal manera de estar dispuestos a compartir decisiones y políticas soberanas en temas clave; la segunda, acerca de cuáles son los obstáculos o dilemas que impiden el avance.

Hemos realizado en este trabajo un breve análisis de la agenda encaminada desde 2003, con un particular destaque del “MERCOSUR social”. Ésta es la agenda de la profundización. Simultáneamente, si bien no ha sido desarrollada aquí, es preciso considerar la agenda de la ampliación, fuertemente impulsada en un comienzo y luego devenida un escenario de geografías múltiples y superpuestas. Resta interrogarse acerca de si los diversos escenarios regionales en los que participan los Estados parte pueden potenciarse de manera virtuosa o presentan inherentes fuerzas centrífugas.

Deberemos esperar probablemente un primer nuevo recambio presidencial en la región para ver hasta qué punto algunos temas de agenda y construcciones institucionales han anclado o no en el escenario regional.

Un último tema clave en este análisis tiene que ver con la arquitectura institucional del esquema de integración, concebida para un proceso fundamentalmente concentrado en sus aspectos comerciales, más allá de lo escrito en el Tratado de Asunción, una arquitectura que no está preparada para viabilizar concepciones más profundas sino más bien lo contrario. La nueva densidad de la agenda del bloque supera las posibilidades de ese diseño para encaminarla acabadamente, fundamentalmente porque no se han creado agencias con algún nivel de autonomía con respecto a los Estados parte. Nuevamente este tema nos remite a la cuestión del nivel de involucramiento con es esquema de integración por parte de estos últimos.

Hemos planteado, aquí, más preguntas que respuestas. Es nuestra intención que este trabajo pueda generar reflexiones e investigaciones posteriores que intenten dar respuesta a estos interrogantes.