



LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL MERCOSUR: UN ESPACIO AMPLIADO PARA ENTENDER LA CUESTIÓN SOCIAL REGIONAL

Yanina Jotayan*
Alejandro Pozzi
Misael Flores

Resumen

En su recorrido histórico, el MERCOSUR ha trascendido sus objetivos originales, principalmente de complementación comercial y económica, y ha ido ampliándose progresivamente hacia a un abanico temático que contempla cuestiones como, la paz, la democracia, la desigualdad y el género. De este modo, la cuestión social ha ido ganando espacios crecientes en la agenda regional.

Así, pasado el momento inicial, signado por una impronta meramente económica, influida por el ideario neoliberal en boga, el MERCOSUR tendió a cambiar hacia un proceso de integración más político y social, donde si bien el elemento económico sigue siguió siendo fundamental, dista mucho de aquel comienzo enmarcado en la sujeción al consenso de Washington.

En este marco, la presente propuesta tiene como objeto reflexionar sobre el proceso histórico político del MERCOSUR, y particularmente, como su cuestión social, han ido configurando un proceso de cooperación regional, de carácter multidimensional, definido en un basamento político común.

El trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “Mujer, Género y Relaciones Internacionales. La agenda en el MERCOSUR”, que se ejecuta en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) y en el Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) de la FACSO, unidades académicas pertenecientes a la Universidad Nacional de San Juan; bajo la dirección del Dr. Oscar Armando Mendoza y la Mag. Teresa María Mestre.

Recibido: 19-09-2013. Aprobado: 13-11-2013

*Investigadores del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ). E-mails: yaninajotayan@gmail.com, pozzialejandro@gmail.com, misaflores@hotmail.com

Palabras Clave

MERCOSUR, Integración, Dimensión Social, Política

Clasificación JEL: Z0

Abstract

In its history, the MERCOSUR has transcended its original objectives, of trade and economic complementation. So, now we can say that, the MERCOSUR has been expanding gradually to a range of topics which issues as peace, democracy, and gender inequality. In this form, the social question has been winning increasingly spaces in the regional agenda.

So, despite the initial moment, marked by a purely economic imprint, influenced by neoliberal ideology in vogue, MERCOSUR tended to shift towards a process of political and social integration, where although the economic element still remained central, it is far from that beginning framed in securing the Washington consensus.

In this context, this proposal aims to reflect on the historical and political process of MERCOSUR, and particularly its social issue, have been setting up a regional cooperation process, multidimensional, defined on a common political platform.

The work is part of the research project "Women, Gender and International Relations. The agenda in MERCOSUR ", which runs at the Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) and the Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) of the FACSO, academic units belonging to the National University of San Juan , directed by Dr. Oscar Armando Mendoza and Mag. Maria Teresa Mestre

Key words

MERCOSUR, Integration, Social Dimension, Politics

Introducción

En su recorrido histórico, el MERCOSUR ha trascendido sus objetivos originales, de liberalización del comercio y coordinación macroeconómica, ampliándose progresivamente hacia un abanico temático que contempla cuestiones como, la paz y la democracia. También incorporó a su agenda de negociaciones una serie de temas referidos a la inclusión, la participación social, y el reconocimiento de ciertos derechos económicos, sociales y culturales. De este modo, la cuestión social ha ido ganando espacios crecientes en la agenda regional, y en la estructura institucional del proyecto regional.

Puede decirse que el MERCOSUR ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur, en tanto que combinó simultáneamente factores de distintas naturaleza como los económicos, políticos y, más recientemente, sociales, entre los estados Miembros. En cuanto a este último elemento, y su inclusión en lo institucional – y en la agenda regional – es relevante en la medida que nos ayuda a comprender, cómo a nivel interestatal e intersocietal se van construyendo nuevos espacios de concertación de las políticas, y de debate en torno a la dimensión social del MERCOSUR; hecho que implicaría *“un cambio en la concepción de la integración hacia una mirada multidimensional”* (Alvarellos, 2004: 37).

Esta visión multidimensional, que sin abandonar los objetivos económicos, entiende a lo social como un aspecto relevante, produjo cambios significativos en el MERCOSUR y un nuevo escenario, donde se percibe una emergencia de lo social, situación que desnuda una realidad que a veces es soslayada, y es el hecho de que lo económico siempre es social, aunque intente plantearse una dicotomía entre ambas esferas desde las visiones más economicistas y ortodoxas. Que lo económico sea siempre social implica considerar la experiencia histórica de nuestros países y el impacto que las políticas tienen y han tenido sobre nuestras sociedades.

El abordaje de la dimensión del Mercosur, supone también, un acercamiento a problemáticas relevantes de la región vinculadas a la pobreza y la exclusión de amplios sectores sociales, es decir a las condiciones materiales de los pueblos, como también a la necesidad de reconocimiento y ampliación de derechos de diferentes colectivos. Estas problemáticas son, *“en gran medida, producto de las reformas neoliberales y*

promercados adoptadas en los noventa, cuyos resultados más claros fueron la concentración de la riqueza y del ingreso, el incremento del desempleo y de la pobreza ...”, de ahí que, “la dimensión social haya comenzado a nutrir la agenda internacional y regional y en algunos casos, como un tema prioritario en la acción de los estados parte del proceso de integración regional” (Emiliozzi, 2006:2). Por ello, se espera que este artículo resulte un aporte para abrir un espacio de reflexión sobre la problemática político-social en América Latina en general y en el MERCOSUR en particular.

El MERCOSUR, un camino construido desde la enemistad a la cooperación

Como se dijo, el Mercosur representa un caso de cooperación e integración, novedoso y en alguna medida inesperado, si atendemos a la historia previa de las relaciones entre los países integrantes del núcleo inicial del proceso de integración.

Desde su nacimiento como estados modernos en la segunda mitad del siglo XIX, los dos países crecieron con rivalidades de carácter geopolítico y territorial heredadas de los imperios coloniales españoles y portugueses. De manera que llegaron a convivir durante décadas con hipótesis de conflicto y de guerra permanentes; solo interrumpidas por algunos intentos puntuales de cooperación y propuestas de integración que rápidamente fueron dejadas de lado.

Con el PICAB, enmarcado jurídicamente por ALADI¹, se profundiza la cooperación, planteando como objetivo final consolidar el proceso de integración y cooperación económica entre ambos países, para ello se proponía un esquema de complementación bilateral en sectores claves para el desarrollo y por medio de 26 protocolos de cooperación estratégica, en donde los principios básicos eran la flexibilidad y la gradualidad del proceso. Entre los Protocolos mencionados encontramos: de trigo, energía, nuclear, automotor, bienes de capital, etc. El MERCOSUR por su parte se proponía el paso secuencial de una zona de libre comercio, a una unión aduanera y finalmente a un Mercado Común, en una forma acelerada y automática, lo que era congruente con el nuevo esquema de orientación

¹ ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, creada 1980 por el Tratado de Montevideo, en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC,

liberal adoptado por la región siguiendo las recetas del Consenso de Washington. De esta manera en 1990 las nuevas presidencias de Argentina y Brasil (Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melho) suscribieron el Acta de Buenos Aires a través de la cual se comprometían para el 31 de diciembre de 1994, alcanzar la conformación de un mercado común. Concomitantemente, ese mismo año se realizaron reuniones con Paraguay y Uruguay, en donde estos dieron a conocer una fuerte voluntad de sumarse al proceso de integración que se estaba llevando a cabo; que claramente se afirmaba en el núcleo bilateral inicial.

Es importante destacar que el tratado de Asunción no puede considerarse como un tratado final constitutivo del MERCOSUR, sino como el instrumento de carácter internacional que hace posible la concreción del mismo. En él se establecieron objetivos, plazos, mecanismos e instrumentos tendientes a la conformación del MERCOSUR. En tal sentido, el tratado estableció como objetivo la creación de un Mercado Común que implica la libre circulación de bienes y factores productivos entre los países. También, definió los mecanismos a través de los cuales se regirían los países partes durante el “periodo de transición” (1991 -1994) y, establecía, un Programa de Liberación Comercial consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de las restricciones no arancelarias. Se esperaba llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel 0 (cero) para todos los productos de los países integrantes del proceso, exceptuando aquellos incluidos en las “Listas de Excepciones”. Además, se preveía la potencialidad de ampliación de la zona de integración hacia un esquema de apertura, tanto regional como global, el que se viabilizaría por medio del concepto de Regionalismo Abierto, que preveía la apertura de los espacios regionales hacia otros esquemas de integración.

De esta manera, el espacio a integrar, se concebía como un paso hacia mayores niveles de apertura, que idealmente debían concluir en un espacio económico global y abierto. Política que cambia a partir del nuevo siglo, como respuesta a la crisis Brasileña del 1999 y a la de Argentina de 2001 que causaron la revisión del paradigma neoliberal, sostenido por el consenso de Washington, que será reemplazado por el consenso de Buenos Aires, como parte del denominado giro a la izquierda regional encarnado en los presidentes Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez, Lugo y Chávez en el sentido de privilegiar la integración regional por sobre la global (ej. rechazo del ALCA en la cumbre de Bs As 2005); este cambio supuso una fuerte participación estatal y menor incidencia del juego del libre

mercado (nacionalizaciones de algunas empresas estratégicas) y modificando el modelo de inserción internacional mediante la especialización en bienes primarios, promoviendo el desarrollo a través de la industrialización con un fuerte énfasis en los procesos de concertación e integración regional.

La emergencia de “lo social” en los inicios del MERCOSUR, breve reseña histórica

Siguiendo la propuesta de Montequín, cronológicamente podemos diferenciar momentos en el desarrollo de la estructura institucional y la “dimensión social”. Un primer momento, “de transición o fundacional, abarca desde la firma del Tratado en 1991 hasta 1994, una segunda instancia que transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) hasta el año 2001 [aproximadamente] (Montequín, 2007). Finalmente, tras el periodo de profunda crisis económico político social del 2000 se inicia un momento de reactivación y profundización del proceso de integración, en el marco de un cambio de paradigma del desarrollo, que implicaría el abandono de los preceptos socioeconómicos neoliberales, adoptando como política modelos de desarrollo de corte nekeynesiano en los que la dimensión social, encarnada en la búsqueda de recreación de un Estado Bienestar, supone la centralidad de cuestión social.

En el momento inicial del MERCOSUR, allá por marzo del 91’, el ideario que oriento la integración estuvo signado por ese limitado concepto de integración, que expresado principalmente en clave económica, percibía que la integración se definía, como una ampliación de mercados nacionales. El plan inicial del proyecto regional carecía de mecanismos que abordaran la “dimensión social”, ya que el mismo sólo establecía normas que aludían a lo económico-comercial. Esta situación se ve reflejada en el Tratado de Asunción, al considerar que en el mismo, solo refiere a lo social al decir que la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, “constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. De esta manera, sería correcto coincidir con aquella afirmación que expresa que, “inicialmente, en la estructura orgánica del proyecto regional no se contempló, más que retóricamente, la dimensión social” (Azar et al, 2005). Más aún, es llamativo notar, que en el tratado mencionado la palabra social

sólo aparece una vez². De cualquier manera nosotros sostenemos una visión más moderada en la que creemos no solo se sostenía lo comercial sino que se pensaba que esta era una vía de desarrollo en la que lo social no aparecía inicialmente per se, sino como una variable dependiente de lo primero (propio de la concepción de un modelo económico).

No obstante la limitación mencionada, prontamente comenzó a surgir la necesidad de hacer frente a la problemática social en el proceso de integración. Dicha necesidad fue advertida por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur³ quién cumplió un rol significativo en la inclusión de la agenda social en el Mercosur. La CCSCS advierte el déficit social y la necesidad de constituir mecanismos para regular el nuevo mercado de trabajo en el MERCOSUR. Al mismo tiempo, y con la intención de intervenir en el proceso de integración la CCSCS definió una estrategia de participación sindical en el MERCOSUR, dos de sus ejes principales eran la inclusión de la dimensión social y laboral en la regionalización, por un lado, y la creación de la Comisión Sindical del MERCOSUR, dentro de la Coordinadora, por el otro. *Esta Comisión advertía sobre el impacto económico y social que podía derivarse de la integración regional y sugirió varias propuestas para abordar esa dimensión. Asimismo, promovía la creación de lo que luego sería el Subgrupo de Trabajo 11 del Grupo Mercado Común (SGT 11), denominado de "Asuntos laborales", cuya creación debe mucho a la presión de estos sectores (Montequín, 2007: 24).*

De esta forma, y en respuesta a esas demandas, los ministros de Trabajo de los estados partes, emitieron en mayo de 1991 (solo dos meses después del Tratado de Asunción) la *Declaración de Montevideo*. En ella "se reconoció la necesidad de atender los aspectos laborales del proceso

² Sin hacer mención a la Resolución N° 11/91 del Grupo Mercado Común (incorporada posteriormente al momento fundacional del MERCOSUR). En dicha normativa se establece la creación de un nuevo SGT, el N°11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

³ Según Didice Godinho Delgado (ob.cit.) hasta diciembre de 2008 la Cordinadora estaba integrada por: Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y Confederación General de Trabajadores (CGT) (Argentina); Central Única de los Trabajadores (CUT), Unión General de los Trabajadores (UGT) y Força Sindical (Brasil); Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Chile); Central Única de Trabajadores (CUT) y Central Única de Trabajadores A (CUT-A) (Paraguay), y PIT-CNT (Uruguay). En aquel mes dos organizaciones brasileñas más solicitaron su ingreso: Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil (CTB) y Central General de los Trabajadores de Brasil (CGTB).). La organización sindical regional representa al 90% de los trabajadores de los países que la integran y todas las centrales sindicales que la conforman cuentan con una instancia de organización de las mujeres o de género

de integración y para ello propusieron la creación de un Subgrupo de Trabajo dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR. Además, en esa oportunidad se manifestó por primera vez de manera oficial la posibilidad de adoptar una Carta Social para la región” (Montequín, 2007: 22).

Son estos acontecimientos los que le imprimen una nueva impronta al proyecto regional, donde la cuestión social comienza a construir un espacio en el ámbito mercosureño de la mano de las demandas en materia de derechos sociales y laborales. En rigor, en la declaración se daba relevancia, por primera vez, a los aspectos sociolaborales en el proceso de integración.

Así es que, como resultado de lo expuesto anteriormente, logra constituirse el Subgrupo de Trabajo N°11 de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social". El SGT 11 fue conformado de forma tripartita por representantes de empresarios, delegados gubernamentales de Ministerios de Trabajo y trabajadores de los países miembros del proyecto de integración. Su objetivo era analizar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social con el fin de identificar las asimetrías más importantes, mejorar el conocimiento de la realidad laboral y de capacidad de formulación de proyectos⁴.

En relación a lo expuesto, podría decirse que en esta fase inicial la dimensión social de la integración *“se centra en general en los impactos sobre los mercados de empleo”* (Azar et al., 2005: 15) y en la búsqueda los mecanismos que compensen sus efectos negativos. Todo ello, considerando que *“toda experiencia de integración económica regional, más o menos avanzada, acarrea múltiples efectos sociales y, dentro de éstos, los específicamente laborales”* (Ermida Uriarte, 2000: 134). Así es que, ante la emergencia de la cuestión social en el MERCOSUR, comienza a introducirse la temática – en clave laboral -, en gran medida por presión sindical, principalmente por la significativa participación e influencia que tuvo

⁴ En 1995 finalizó sus tareas teniendo entre sus resultados más importantes la consideración de 34 convenios internacionales de trabajo, de vital importancia para ser incorporados en los futuros acuerdos de homologación y minimización de asimetrías en las legislaciones nacionales, asignándoles el carácter de cuerpo legislativo estándar o marco orientador para las regulaciones laborales de los países del MERCOSUR. Cuando el SGT11 finalizó su actividad (diciembre de 1994), se convocó a otro SGT, ahora N° 10, con contenidos similares al anterior.

en el proceso la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).

Posteriormente, finalizando el periodo de transición, en diciembre de 1994, el *Protocolo de Ouro Preto* dota de personería jurídica al MERCOSUR estableciendo su estructura orgánica definitiva. Siguiendo a Ermida Uriarte (2000), consideramos que la novedad trascendente que introduce el *Protocolo de Ouro Preto* es la previsión, en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, de dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana, uno de ellos aludía a lo específicamente social y era el Foro Consultivo Económico-Social⁵

En cuanto a objetivo institucional del Foro, el mismo consistía en la representación de los sectores económicos y sociales ante el órgano ejecutivo del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común – GMC -. Este último tiene al Foro como órgano consultivo, quien eleva sus posiciones bajo la forma de recomendaciones.

Además, el FCES, se constituyó como la única instancia de representación privada de los sectores económicos y sociales de la región y en la que no participaban directamente los Estados parte. El mismo surgió, en gran medida, por la presión de las organizaciones de trabajadores para introducir la dimensión social en el proceso de integración regional y, por la necesidad de diversas organizaciones de la sociedad, de institucionalizar canales de participación a nivel regional (Montequín, 2007).

Ahora bien, aunque el FCES se creó en 1994, como ya se mencionó, no fue hasta 1996, que en instancias de la discusión de los términos de su implementación, fue aprobado su reglamento interno (31/05/1996). Lo relevante de este periodo es que aquí se constituye el denominado “núcleo duro” del FCES, formado sólo por las organizaciones de empresarios y de trabajadores. Como señala Montequín, *“en cuanto a la incorporación de otras entidades distintas a las productivas, y al lugar que tendrían en el Foro, la cuestión fue muy discutida en oportunidad de acordar los términos del Reglamento Interno. La posición sostenida por sindicatos de trabajadores y empresarios se centraba en reconocer que la representatividad de los sectores económicos y sociales no se agotaba en estas dirigencias, pero a la vez advertían que la cantidad y diversificación de los otros sectores hacía difícil identificar a los grupos más*

⁵ El otro órgano de representación ciudadana era la Comisión Parlamentaria Conjunta que era el órgano representativo de los parlamentos en el Mercosur y que luego fue sustituido (2006) por el Parlamento del MERCOSUR.

representativos y fijar correspondencias entre asociaciones análogas de los cuatro países del MERCOSUR” (Montequín, 2007: 58).

Finalmente, primó la decisión donde quedaron excluidos algunos sectores que podrían haber significado una ampliación de la base social del acuerdo regional. Entre las principales categorías no incluidas en el FCES encontramos a: *“asociaciones de consumidores, de protección del medio ambiente, profesiones liberales, medios de comunicación social, de derechos humanos, familia y minoridad, educación cívica no partidaria, estudiantes, cultura, universidades, mujeres y juventud, además de cooperativas* (Montequín, 2007: 59). Es de notar, como aquí, la idea de la dimensión social – débil aún – se vinculaba al espectro de las relaciones laborales.

Otro elemento significativo en cuanto a la inclusión de la dimensión social en proceso de integración en la primera década del proceso de integración es la *Declaración Sociolaboral* – aprobada por el Consejo del Mercado Común (CMC) diciembre de 1998 -, *“esta consiste en un sistema de reglas laborales y sociales que garantizan iguales derechos y condiciones de trabajo para todos los trabajadores que libremente circulen por los cuatro países”* (Castrillo, 2003: 44).

En los considerandos de la Declaración se expresa que su institucionalización tiene como fin consolidarse como un instrumento para los *progresos “ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social (...)*”. En ella, se expresa por primera vez la idea de la “Dimensión Social del MERCOSUR” utilizando estas palabras.

Además de lo anterior, en el art. 20 de la declaración se recomienda instituir, como parte integrante de la misma, una Comisión Sociolaboral, de carácter tripartito, que funcionaría como auxiliar del Grupo Mercado Común, sin capacidad de establecer sanciones y que tendría una función promocional, *“con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración”* (Castrillo, 2003: 44). De esta forma, en marzo de 1998 el Grupo Mercado Común estableció la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR. Este mecanismo institucional, que empezó a funcionar en 1999, se constituía como *“un espacio para la presentación de denuncias y la búsqueda de soluciones para corregir los casos de incumplimiento de los derechos laborales fundamentales”* (Portela de Castro, 2007: 9)

Como corolario de lo desarrollado, puede observarse que de la mano de la “cuestión social” en clave laboral, se fue abriendo la puerta para el

debate y la discusión de otras dimensiones de lo social, como son las cuestiones referidas a temáticas sobre otras políticas sociales no estrictamente laborales, como salud y educación; el combate a la desigualdad y la pobreza; y la reivindicación de ciertos derechos políticos, económicos y sociales entre los que se destaca la temática de género.

De esta forma, puede decirse que la dinámica del proceso de integración, desbordó de alguna manera, los objetivos formales del acuerdo, transformándolo en un espacio ampliado, que se convierte, a la vez, en *“un marco (político, cultural y social) para la elaboración de estrategias de acción de fuerzas sociales y actores colectivos”* (Jelin, 2002: 1), de cualquier manera debemos tener en cuenta que este espacio no significa una institucionalización definitiva, sino un ámbito de construcción y proposición permanente. Así, de la imagen puramente económica de sus comienzos, influida por el ideario neoliberal en boga, el MERCOSUR ha tendido a cambiar hacia un proceso de integración más político y social, donde si bien el elemento económico sigue siendo fundamental, la búsqueda de una institucionalidad con carácter sociopolítico que incluye el Foro Consultivo Económico y Social, y un parlamento común, sólo por nombrar algunos de sus cambios institucionales, dista mucho de aquel comienzo enmarcado en la sujeción al consenso de Washington.

La consideración de la dimensión social como un aspecto de la multidimensionalidad de la política

En primer lugar, se vuelve imperativo referir algunas visiones sobre lo que significa la noción de “dimensión social” dentro del espacio regional. Como se observará, este es un concepto polisémico, y por tanto, algo complejo, que nos remite a significaciones no estáticas; que se van construyendo y reconstruyendo interestatal e intersocialmente; en el proceso de conformación del espacio regional aquí analizado.

Del espectro conceptual, tomamos las expresiones de Montequín al decir que el concepto aludido refiere fundamentalmente a dos aspectos. En primer, lugar la dimensión social de la integración alude al impacto social de la unificación de mercados y da importancia, sobre todo, a las políticas que compensen sus efectos negativos. En segundo lugar, esta apreciación refiere al grado en que los diferentes sectores sociales y sus

organizaciones se incorporan y participan en el proceso de discusión de las políticas y de toma de decisiones (Montequín, 2007).

Otras perspectivas analíticas, más que centrarse en los mecanismos compensatorios de los daños que ocasiona el proceso, destacan como el aspecto social de la integración aquello que concierne al desarrollo social (Podestá apud Di Pietro Paolo: 2003).

En cuanto a la idea de desarrollo, Ferrer afirma que *“la formación del mercado subregional genera una nueva dimensión en las cual los problemas se vuelven más complejos, pero las oportunidades, también, mayores”* (Ferrer, 2006: 72). Esos problemas, según el economista, refieren a la agenda pendiente en el desarrollo económico y social que hereda el MERCOSUR.

Recientemente, en un documento publicado por el Instituto Social del MERCOSUR, se asume a la dimensión social vinculada al desarrollo económico con distribución equitativa, todo ello, *“tendiendo a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia”* (Mirza, 2012: 20).

Ahora bien, volviendo al tema que nos convoca, puede observarse que esta última imagen se refleja en la agenda social del MERCOSUR, que se ha ido ampliando con el transcurrir de los años. Así, desde la aparición en el ámbito mercosureño, de la temática laboral, surgida a modo de propuestas de políticas defensivas ante los riesgos que para los trabajadores, que suponía el proceso de integración económica y ampliación de mercados que impulsaba el MERCOSUR; el desenvolvimiento de la integración implicaría cierta ampliación de oportunidades laborales cuya búsqueda de aprovechamiento aparecerá también problematizado en la agenda.

De cualquier manera, la orientación neoliberal dominante del modelo económico, subyacente al proceso de integración, tendió a favorecer propuestas de política de corte laboral de carácter predominantemente defensivo, así como una dimensión social de carácter compensatoria en principio. Posteriormente, con la consolidación institucional del proceso de integración a través del protocolo de Ouro Preto ('94), se pasa a políticas más propositivas en lo social, a partir de la estabilidad, en términos de reglas, que trajo el Protocolo, y la legitimación e institucionalización de las fuerzas sociales como actores complementarios. Así, la mirada

multidimensional del MERCOSUR, superadora del perfil intergubernamentalista y comercialista, nos permite comprender mejor el rol de los actores y fuerzas sociales.

Al mismo tiempo, se advierte que la ampliación de la agenda social regional se presentó en primera instancia, como una propuesta de contención social ante la crisis que sufre el espacio regional entre 1999 y 2002, por lo que los problemas masivos de desempleo, marginalidad y exclusión socio-productiva, dan impulso a la proposición de políticas paliativas ante la dimensión y profundidad de la crisis estructural.

Desde nuestra perspectiva, lo dicho supone la creación de una especie de marco de referencia propositivo, encaminado a un potencial desarrollo de regímenes, que influyen sobre las expectativas de los actores estatales y sociales, con respecto a las políticas propuestas para avanzar en la formación de una agenda social de MERCOSUR.

Del mismo modo, los recambios gubernamentales del MERCOSUR, caracterizados como “un giro a la izquierda”, trajeron consigo una mayor ampliación y profundización de los temas sociales, tanto en los estados nacionales como en el espacio regional. El planteo de un nuevo eje político de desarrollo en la región que excedía largamente lo económico, para hacer hincapié en una multidimensionalidad temática. Así, los procesos de integración, deben ser entendidos como procesos de construcción político social, “históricamente situadas en las cuales intervienen diferentes actores, con distinta consistencia de agregación, intereses, valores motivacionales y condicionamientos estructurales sobre los cuales la interacción de estos factores no se ve ajena a grandes cuotas de incertidumbre, indeterminación y aleatoriedad” (Bulcourn y Vázquez; 2004: 51).

En este marco, se observa la aparición de una fuerte voluntad de cooperación y afirmación de regímenes políticos democráticos de nuevo tipo, en debate con el paradigma demo-liberal clásico. Los mismos, tienden a buscar la profundización y extensión del marco democrático, en función del surgimiento de una densidad político social nueva, amplia, profunda e inesperada que desborda el alcance de los sistemas constitucionales relativamente consolidados por la transición democrática regional, iniciada en los años '80. Este desborde, se sostiene cada vez más en el concepto de “demandas múltiples” de diversos colectivos sociales de distinta dimensión y grados de organización e institucionalización, que aparecían: ignorados, silenciados, sumergidos o subalternizados.

Este fenómeno del surgimiento de nuevas dimensiones en el espacio socio político, reviste caracteres globales, sin embargo en América Latina parece darse con una característica de inserción, institucionalización y espacios específicos de atención y respuestas que acercan esta dinámica entre los estados y los nuevos actores, a partir del nuevo eje político diseñado regionalmente que mencionáramos párrafos anteriores. Lo que hace aparecer el campo socio-político regional como un ámbito abierto al desarrollo de nuevos experimentos políticos democráticos, como una especie de libro abierto que los distintos actores deberán escribir.

En el resto del mundo incluyendo el desarrollado, estas novedades aparecen como una resistencia sistémica dada la escasa articulación y la poca flexibilidad de las instituciones políticas para dar cauce a estas nuevas demandas, ante las cuales, muchas veces, atinan solo a reprimirlas o bien a ofrecer meros paliativos, como forma de maquillaje de una estructura política que solo traten de mantener el status quo. Hacia adelante resta observar y tratar de detectar las posibilidades, alcances y límites que los programas políticos de los nuevos gobiernos de la región muestren. De este modo, “la idea de una coordinación mayor en este sector se hace necesaria para poder hablar de un MERCOSUR que llega al tejido social de cada uno de los países” (Bulcourn y Vázquez, 2004: 72).

Reflexiones Finales

A partir de lo desarrollado, puede observarse que la consideración de la dimensión social del MERCOSUR pasa por entender que la integración es un proceso centralmente político e interactivo, donde la construcción de un marco de referencia político, ideológico, de creencias compartidas permite cierta cosmovisión común. Así, se vislumbra un cambio de rumbo que plantea el desafío de pensar una estrategia política para el MERCOSUR. Dicha estrategia resulta de consensuar de una manera común el cómo asumir los riesgos de la integración, no desde la imposición de políticas – cosa que el tratado no puede hacer– sino desde un espacio donde estas cuestiones son discutidas.

Consolidar esta etapa requiere una mayor interacción entre los Estados y de los Estados con la sociedad. Por lo que es preciso contar, entonces, con el compromiso de sus liderazgos políticos para trabajar para un proyecto común, para resolver conjuntamente problemas que son

compartidos. Solo un escenario regional pluralista, participativo, solidario y democrático será coherente con las exigencias de estos tiempos.

Debe considerarse que el MERCOSUR es un proceso político, y por tanto complejo. En este sentido, por ser un proceso político es conflictivo y no como algunos suponen que “en un proceso de integración desaparece el conflicto. Es exactamente al revés: en un proceso de integración aumenta el conflicto. Lo que pasa es que el conflicto se inscribe bajo otro paraguas” (Russell, 1998: 18).

BIBLIOGRAFÍA

ALVARELLOS, Ricardo (2004): “Globalización, región y MERCOSUR. Aportes para una gestión de la Integración”. En *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR: opciones para el debate*, Gloria Mendicoa (Comp.). Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.

AZAR, Paola; CELIBERTI, Lilián; ESPINO, Alma (2005): “La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa”. Documento preparado para la Comisión Sectorial para el Mercosur - COMISEC - Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en:
[http:// www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_83.pdf](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_83.pdf)

BULCOURF, Pablo; VÁZQUEZ, Juan C. (2004): “Las aristas del MERCOSUR: una sistematización básica de sus dimensiones”. En *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR: opciones para el debate*, Gloria Mendicoa (Comp.). Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.

CASTRILLO, Isabel; ESPINO, Alma; PEY, Coral; TRAUTMANN, María de la Luz (2003): *Exigibilidad de las Mujeres del Cono Sur frente a la Liberalización Comercial*. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM).

DI PIETRO PAOLO, Luis José (2003): “La dimensión social del Mercosur. Recorrido institucional y perspectivas”, en *Revista Observatorio Social* #12. P. 21-24.

EMILIOZZI, Sergio (2006): “La construcción de la ciudadanía en el Mercosur”, en *Revista Kairos*, revista de temas sociales Año 10- Nº 17, Universidad Nacional de San Luis. Formato Electrónico.

ERMIDA URIARTE, Oscar (2000): “La cuestión laboral en el MERCOSUR”, en *Formación profesional en la integración regional*. Ermida Uriarte, O.; Barretto Ghione, H. Coord. CINTERFOR/OIT.

FERRER, Aldo (2006): *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema Internacional*. Fondo de Cultura Económica (FCE), Buenos Aires, Argentina.

Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR (2012). Secretaria del MERCOSUR, Montevideo, edición electrónica disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/682/1/textos_fundacionales_final_a_gosto_2012.pdf

JELIN, Elizabeth (2002): “Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur”. CONICET / UBA / IDES

MIRZA, Christian et al (2012): *La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual*. ISM (Instituto Social del MERCOSUR). Ed. Tekoha. Asunción de Paraguay.

MONTEQUÍN, Adriana (2007): *El foro Consultivo Económico y social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la sección nacional Argentina*. Cuadernos de Política Exterior Argentina (abril-junio 2007), Nº 88.

PORTELA DE CASTRO, María Silvia (2007): “El sindicalismo frente al MERCOSUR”. *Revista Nueva Sociedad*, Nº211.

RUSSELL, Roberto (1998): “La dimensión política del MERCOSUR en el campo de las relaciones internacionales”. Versión taquigráfica de la exposición efectuada en el marco del VII° Curso Regional sobre Integración y Desarrollo “MERCOSUR en el siglo XXI” (IDELA/UNT).