

LA INTEGRACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR Y LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Natalia Casas

Introducción

Para la mayoría de los países latinoamericanos, la década de los ochenta significó la combinación de procesos democratizadores internos con transformaciones en las relaciones entre Estados, a la luz de los nuevos patrones de organización económica y política en el plano internacional. De esta manera, el escenario del continente estuvo signado, por un lado, por las luchas por el reconocimiento de derechos de amplios sectores de la sociedad civil y, por otro, por la desregulación y apertura de mercados, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa, la desocupación y la flexibilización laboral.

La integración regional aparece como una alternativa frente a tales fenómenos en un escenario internacional en constante cambio. Este cambio, desde luego, viene fortalecido por la globalización, el acelerado crecimiento de las nuevas tecnologías que permiten acortar distancias y la importancia que adquiere para la mayoría de los países la posibilidad de traspasar las fronteras nacionales, ya sea con fines comerciales, económicos o políticos.

Este trabajo se propone abordar la cuestión de los aspectos sociales en un proceso de integración regional, teniendo como premisa fundamental que las transformaciones anteriormente mencionadas sentaron las bases para el avance del proceso de integración, y a medida que éste avanza se vuelve inevitable abordarlo no solamente desde sus dimensiones económicas, políticas o meramente comerciales, sino también desde sus aspectos sociales y culturales, a fin de responder a demandas sociales y mejorar la calidad de vida de los pueblos de la región.

Desde la década de los noventa, el notable avance de la integración en América Latina y el Caribe propicia un espacio de actuación de los Estados nacionales dentro del proceso de globalización, permitiéndole fortalecer sus economías a través de la eliminación de ciertas barreras al comercio internacional, la apertura de nuevos mercados, la adopción de políticas comerciales comunes frente a terceros países, la coordinación de ciertas políticas macroeconómicas y las negociaciones políticas tendientes a armonizar las legislaciones internas a fin de fortalecer el proceso de integración.

Integración regional

Comparto con William Wallace la idea de integración regional como la creación y el mantenimiento de patrones de interacción entre unidades previamente autónomas. Estos patrones de interacción implican un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región, en cuanto a relaciones económicas, políticas y sociales (Wallace, 1990: 9).

Desde luego, la integración regional es tanto un proceso que favorece la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales de una misma región, como un proyecto que engloba iniciativas políticas de los representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región.

Este proceso de integración regional supone interacciones económicas y sociales intensas, que defienden intereses económicos, ideológicos o culturales, entre otros (Cable-Henderson, 1994: 59- 108).

La liberalización de políticas comerciales, la expansión del comercio y las inversiones transfronterizas delimitan de alguna forma el rumbo de los países latinoamericanos que vivieron el proceso de globalización como algo involuntario e inevitable, ya que, de acuerdo a lo planteado por Oszlak, el fenómeno globalizador es una fuerza abarcativa, polisémica y compleja que gobierna el comercio mundial. Además, existe una agenda mundial compuesta por cuestiones como las migraciones, la revolución de las comunicaciones, las oleadas migratorias, la corrupción, el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y los mercados financieros “on-line” que tienden a borrar las fronteras nacionales o simplemente favorece que estas fronteras se disuelvan frente a nuevas formas de intercambio, de actuación y de interrelación entre actores poderosos del sistema internacional (Oszlak, 1996: 7).

Frente a esto, y a pesar de las dificultades que enfrenta la región debido al inestable crecimiento económico de la década de los noventa, y otras dificultades que se reflejan en el bajo índice de ocupación y los altos porcentajes de pobreza, la idea de integración regional comienza a entenderse favorablemente como una respuesta de los países latinoamericanos frente a este nuevo escenario mundial, considerándola como:

- a) Estrategia para mejorar la inserción económica internacional y adaptarse a las condiciones de competencia impuestas por el proceso de globalización.
- b) Estrategia de desarrollo económico, priorizando el comercio regional.
- c) Mecanismo de defensa frente a amenazas externas, incrementando el poder de negociación y favoreciendo la seguridad de los Estados que participan de la integración.
- d) Mecanismo de estabilidad y credibilidad económica, ya que implica responsabilidad gubernamental y compromiso frente al resto de países que forman la integración. (Ibañez, 2000: 7-8)

Ante este nuevo escenario, los países de América latina se inclinan a participar de un “regionalismo abierto”, es decir, dentro de un contexto de liberalización de políticas comerciales. Definido por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) como

el proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado que resultan de la liberalización comercial en general, el objetivo del regionalismo abierto es que las políticas de integración resulten compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad y que además las complementen (CEPAL, 1994: 20).

En este nuevo escenario, las unidades regionales tienen mayor poder de negociación, concediendo voz y voto a países que hasta ahora se consideraron débiles, dado que la negociación de los países latinoamericanos –como bloque comercial y económico– adquiere mayor relevancia frente al poder económico y político de los países desarrollados de Europa y América del Norte. Así, las posibilidades de comerciar con estos países se amplían ya que, por un lado, para una potencia extranjera, resulta más beneficioso y atractivo acceder a un mercado ampliado en su capacidad de producción y consumo que limitarse a un mercado nacional. Por otra parte, para los países de la región esta modalidad implica el incremento de su capacidad de negociación frente a terceros, dado que defender una posición conjunta tiene más fuerza que la negociación aislada.

Crece, de esta forma, la idea de integración regional que deja ya de considerarse somera y limitada a negociaciones comerciales. Una integración profunda conduce más tarde o más temprano hacia la armonización de políticas.

A medida que se avanza en los niveles de integración, se puede entrever la creciente importancia de la dimensión social, fomentada entre otros factores por:

- * Un nuevo paradigma de desarrollo, pues ya no se lo considera solamente como crecimiento económico, sino que para que exista desarrollo además es preciso que implique una mejora en la calidad de vida de nuestros pueblos.

- * Búsqueda de competitividad para insertar las economías en el proceso de globalización.

- * La deuda social que arrastran los países, debido principalmente a las políticas restrictivas que algunos de ellos adoptaron y que provocaron el deterioro en las condiciones de vida de la población.

A su vez, la aparición de la dimensión social en un proceso de integración permite profundizar este proceso, fortalecerlo y legitimarlo.

Antecedentes de integración en América Latina

En la década del sesenta se inicia lo que algunos autores denominan una “primera etapa de integración” (Bologna, 1996). La doctrina del desarrollo planteada por la CEPAL se empeña en demostrar que la industrialización es exigencia del desarrollo; este proceso toma forma a través del proceso de sustitución de importaciones que se alcanzó con distintos niveles de desarrollo en varios países latinoamericanos. Las primeras manifestaciones de integración regional son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino.

Aquí importa resaltar a la ALALC, que en 1980 da lugar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), esta última que provee el marco de integración que da lugar al MERCOSUR años después.

La integración de ALALC apunta sólo a la creación de una zona de libre comercio en un plazo de doce años; mientras que ALADI prioriza la voluntad de los países de desarrollar en un determinado momento iniciativas bilaterales, multilaterales o conjuntas. Asimismo, tiene como meta el establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano, a pesar de no fijar plazos para su cumplimiento ni contar con mecanismos para el cumplimiento de la meta. Los principales aspectos de ALADI son la flexibilidad –debido a que permite celebrar acuerdos parciales entre dos o más países que acuerden sobre algún aspecto– y la pluralidad –por la cual se reconoce la existencia de distintos modelos de desarrollo económico y político, y también la convergencia de la multilateralización de los acuerdos parciales.

Antecedentes y orígenes del MERCOSUR

La *Declaración de Iguazú*, firmada el 29 de Noviembre de 1985 por los presidentes de Argentina y Brasil –Alfonsín y Sarney, respectivamente– constituye el antecedente inmediato de la integración regional originada por estos dos países y que da paso a lo que hoy conocemos como MERCOSUR.

En un contexto latinoamericano marcado por una deuda externa cada vez más protagonista, el incremento de políticas proteccionistas en el comercio internacional y un progresivo deterioro en los términos de intercambio comercial, la firma de la Declaración de Iguazú implicó como aspecto clave la creación de una *Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración entre Argentina y Brasil*.

Al año siguiente, el 26 de julio de 1986 se firma el *Programa para la integración Argentino-Brasileña*. Este acuerdo bilateral tiene por objetivo propiciar un espacio económico común, con la apertura de los respectivos mercados y el estímulo a la complementación progresiva de los sectores empresariales de cada país a las nuevas condiciones de competitividad.

En 1988 se consolida la idea de integración con el objetivo de construir un espacio económico común por medio de la liberalización comercial. De esta manera, se firma el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*, que tiene por objetivo la eliminación de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios y a la armonización de políticas macroeconómicas.

Hacia fines de 1989 pierde importancia la idea de integración planteada en términos bilaterales. Para este entonces ya hay una evolución en el intercambio comercial entre Argentina y Brasil, y la continuidad democrática permite mantener la idea de integración regional como una variable política central de ambos gobiernos.

Por otra parte, las modificaciones de los programas económicos, la adopción de nuevos criterios de modernización y competitividad alimentan la idea de formación de un Mercado Común.

El Tratado de Asunción

La idea de Integración avanza y se fortalece: los gobiernos de Argentina y Brasil acuerdan poner especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodología primordial. El 26 de Marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el *Tratado de Asunción*, constituyendo así el *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*.

El MERCOSUR es un acuerdo regional de integración económica. Se lo considera abierto, ya que permite la futura adhesión de otros países de América latina. Establece los siguientes lineamientos para el futuro:

- * Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, a través de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias.

- * Establecimiento de un Arancel Externo Común. Adopción de políticas comerciales comunes frente a terceros países y coordinación de posiciones en Foros Económicos Comerciales regionales e internacionales.

- * Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte.

* Armonización de legislaciones internas de cada país para fortalecer el proceso de integración.

El *Tratado de Asunción* establece el camino, el procedimiento y la forma a seguir para la constitución de un Mercado Común. Paralelamente a esta firma se acuerda el *Programa de Liberalización Comercial*, que es el que determina un sistema de reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas junto a la eliminación de restricciones no arancelarias y a cualquier tipo de restricción al comercio.

Desde la firma del *Tratado de Asunción* en el año 1991, hasta la firma del *Protocolo de Ouro Preto* en 1994, el MERCOSUR se encuentra en lo que algunos autores llaman Etapa de Transición (Di Pietro, 2003).

En esta etapa el objetivo principal del MERCOSUR es optimizar las condiciones para el funcionamiento de una zona de libre comercio, la regulación de aspectos comerciales y de inversión.

Protocolo de Ouro Preto

En Diciembre de 1994 se firma el *Protocolo de Ouro Preto*, por medio del cual se otorga personalidad jurídica al MERCOSUR y se establece una estructura institucional que tiene plena vigencia a partir del 1° de enero de 1995, lo cual refleja la capacidad de concluir tratados internacionales con terceros países, con grupos de países y/o con organismos internacionales.

Se amplía de esta forma la original idea de integración, que ahora tiene por objetivo el aumento del grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas, ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías.

Aparece así la idea de conformación de un Mercado Común como respuesta a la consolidación de grandes espacios económicos en el mundo y a la necesidad de lograr una adecuada inserción internacional.

Un Mercado Común contiene una unión aduanera en la que se suprimieron las barreras, existiendo así la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Se diferencia de una Zona de Libre Comercio, ya que ésta es la integración de dos o más países eliminando derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas, a fin de lograr un flujo más ágil de intercambio. La Unión Aduanera avanza sobre la Zona de Libre Comercio, estableciendo una política comercial común y fijando un arancel externo común (Bologna, 1995:17).

El MERCOSUR y las políticas sociales

Por *políticas sociales* entiendo un conjunto de disposiciones legales y de acciones de parte de los poderes públicos, que tienden a proteger la existencia y la calidad de vida de todos los integrantes de la respectiva sociedad (Albáñez, 1993: 105-108).

Las políticas sociales se suponen universales, y defienden la noción fundamental que los ciudadanos –por el hecho de ser tales– tienen derechos similares en cuanto a la existencia y calidad de la misma, independientemente de sus restantes atributos como son el sexo, la lengua, la cultura, la religión o la condición económica o social.

El desarrollo de políticas sociales se produce luego del reconocimiento de los derechos sociales, con el advenimiento de los Estados de Bienestar, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Este reconocimiento conlleva un tipo de relación entre Estado y sociedad, mediante la cual el Estado debe articular los mecanismos necesarios para hacer efectivos los derechos de ciudadanía del conjunto de la sociedad. Dado que el desarrollo de políticas sociales está estrechamente vinculado a las condiciones de ciudadanía en cada Estado-nación, su evolución es, en primer lugar, una cuestión nacional. Sin embargo, las demandas sociales y el deterioro notable de las condiciones de vida de la mayoría de las poblaciones de los países miembros del MERCOSUR les imponen desafíos comunes más allá de las diferencias propias de cada país.

Desde luego esta temática, además de ser compartida por todos los países miembros del MERCOSUR, debido principalmente a que es una realidad presente –en mayor o menor medida, pero constante en todos ellos–, refleja una toma de conciencia y un compromiso de parte de los gobernantes que tienden a una acción conjunta.

Así, el avance del proceso de integración del MERCOSUR se refleja en la necesidad de trascender los planes económicos y comerciales, asumiendo un compromiso con la dimensión social del MERCOSUR. Esta dimensión social está relacionada con la densidad de la trama social, política, económica, cultural y comercial de los países que intervienen.

Desafíos para la dimensión social del MERCOSUR

El desafío de esta temática se centra en lograr un cierto balance entre las posibilidades de desarrollo social de cada país, reduciendo las brechas en las diferencias de sus múltiples dimensiones, para luego hablar de coordinación de políticas en la integración regional.

La coordinación de políticas trae aparejado el reconocimiento recíproco de derechos, obligaciones y garantías que aún permanecen bajo la jurisdicción nacional. Entiendo que la coordinación es un requisito previo a la armonización de políticas, que a su vez aspira al establecimiento de políticas sociales comunes.

En este sentido, armonizar es establecer criterios y principios comunes a los países miembros; llegar a un acuerdo en estos criterios y principios. Armonizar en el sentido de igualar, de alcanzar una similitud normativa que facilite el proceso de integración.

La armonización de políticas da lugar al establecimiento de políticas comunes a través de un tratado o compromiso internacional, y, por supuesto, tiene carácter supranacional. Desde luego, en este punto debe considerarse la posibilidad de incumplimiento, para lo cual se deben introducir las sanciones respectivas.

Así, la dimensión social apuesta al avance de la integración, prestando atención al desarrollo social, a la construcción de un sujeto comunitario y de un espacio social ampliado. Las políticas sociales son el elemento que permite acercar la integración formal con la real, haciendo posible la integración de personas e instituciones a través de tratados y/o acuerdos. Se trata de involucrar a la sociedad civil en el proceso de integración y de una apropiación por parte de la sociedad en este proceso.

Bibliografía Consultada

ALBÁNEZ, Teresa (1993), “Las políticas sociales: una necesidad en los procesos de ajuste”. En *Capítulos SELA*, N° 35, abril- junio. Págs. 105-112.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003), “Integración Regional”. Documento de estrategia. Washington.

BARBA, Carlos (2004), “Los enfoques latinoamericanos sobre la Política Social: Más allá del Consenso de Washington”. En *Espiral*, septiembre-diciembre, año/vol. XI. Número 31. Universidad de Guadalajara. México.

CABLE, Vicent y HENDERSON, David (1994), *Trade Blocs? The future of Regional Integration*. Royal Institute on International Affairs, Londres.

CEPAL (1990), “La transformación productiva con equidad”. Santiago de Chile.

IBAÑEZ, Joseph (2000), “El Nuevo regionalismo en los años noventa”. XVIII Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. España.

OSZLAK, Oscar (1996), *Estados Capaces: Un desafío de la Integración*. Montevideo.

SERNA, Miguel (2000), “Desarrollo ‘desigual’ e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur”. Ponencia presentada al *Seminario Mercosur en Integración. Un problema societario*. Universidad de la República en Montevideo. Uruguay.

TUSSIE, Diana (1998), “Integración y desarrollo sostenible”. Secciones del artículo publicado en *Globalización y relaciones externas de América Latina y el caribe*. Revista *SELA*, edición 53.

Wallace, William (1990), *The Dynamics of European Integration*. Londres.