

# La dimensión social del

# MERCOSUR

El objetivo de este trabajo está centrado en el análisis de la institucionalidad que ha alcanzado la dimensión social del proceso de integración regional del MERCOSUR. En su primera parte se clarifica la expresión “dimensión social de la integración”. En la segunda parte se identifican las etapas que caracterizan la presencia del tema social en la vida institucional del MERCOSUR, los organismos actuantes y los principales productos alcanzados. Finalmente se hace un balance del desempeño institucional y se extraen algunas conclusiones sobre los factores determinantes para la profundización del proceso de integración en su dimensión social.

## Recorrido institucional y perspectivas

*Por Luis José Di Pietro Paolo\**

---

*\* Lic. en Filosofía por la Universidad Nacional de Buenos Aires - Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO*

## Aproximación al concepto de Dimensión Social (DS) de la integración regional

Ante todo una aclaración acerca del significado y alcances de la expresión “dimensión social de la integración”. Se suelen identificar dos aspectos: 1) la atención a los efectos sociales negativos de la integración, y 2) la participación de la sociedad civil en el proceso. Algunos autores agregan un tercero: la reparación de la deuda social que acarrearán los países por lo cual la prioridad es atender a la pobreza y exclusión social que afectan a grandes sectores de la población.

Podestá (2000) expresa que la DS tiene dos componentes primordiales: las políticas sociales comunitarias y la participación de la sociedad civil. Más que fijarse en los mecanismos compensatorios de los daños que ocasiona el proceso, la DS tiene como objetivo hacer avanzar la integración prestando atención al desarrollo social. La construcción de un **sujeto comunitario** debe ser una de las aspiraciones de la DS como expresión de un espacio social ampliado. Es sumar una identidad “mercosureña” a la propia identidad nacional. Las políticas sociales comunitarias permiten acercar la integración formal (tratados, acuerdos) con la integración real (entre personas, instituciones, la cultura).

Grandi (1998) habla tanto de un déficit democrático como de un déficit social de la integración. Este último es el acumulado histórico al que se suma el provocado por el mismo proceso de integración. El déficit democrático es aquel relacionado con “la limitada participación o marginalización de actores”. La dimensión social de un proceso de integración, en este sentido, se refiere a cuan involucrada está la sociedad civil en la integración regional, cuanto ha dejado de ser un proyecto elitista y cuanto se han apropiado de él las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sindicales, de profesionales y las comunidades de base. Esta apropiación por parte de la sociedad civil es un proceso discontinuo, con marchas y contramarchas, no es ni automático ni permanente.

Según González Cravino (1999), la DS del proceso de integración del Mercosur debería considerarse como:

- Respuesta a las demandas sociales insatisfechas (déficit social)
- Compensación frente a las consecuen-

cias sociales negativas de la integración

- Promoción en vistas a mejorar la competitividad de la región
- Legitimación del proceso, lo que implica la incorporación y participación activa de la población.

El objetivo es “alcanzar la cohesión social, llevando el crecimiento económico hacia una distribución equitativa y generando un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones”<sup>1</sup>. Lo prioritario de la DS pasa por lograr sociedades más equitativas, por establecer un piso mínimo de dignidad social. Trabajar por un “modelo incluyente” pero desde un punto de partida anterior: de reparación de la deuda social. Como veremos más adelante este es el punto que han acentuado las declaraciones oficiales y documentos de las áreas sociales del Mercosur.

### La institucionalización de la dimensión social en el Mercosur

Nuestro análisis de los avances producidos en la dimensión social del Mercosur estará limitado a los compromisos suscritos y a los mecanismos deliberadamente concebidos en la estructura institucional para el tratamiento de la cuestión social y para la vinculación con la sociedad civil y su participación social en el proceso.

Se suelen diferenciar al menos dos etapas cuando se habla de la construcción del espacio social del Mercosur: la primera abarca desde la firma del Tratado en 1991 hasta 1994; la segunda etapa transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) hasta el presente.

El Tratado de Asunción no estableció en su andamiaje institucional ningún espacio específico para el tratamiento de los temas sociales. Sin embargo en su exposición declarativa menciona objetivos que trascienden lo económico. El Preámbulo del Tratado señala como fines últimos del proceso de la integración “el desarrollo económico con justicia social” y “mejorar de la calidad de vida de los habitantes de la región”.

La primera etapa, llamada de transición, tiene como protagonista casi excluyente a

EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL MERCOSUR MUESTRA QUE EN SUS INICIOS FUE ABSOLUTAMENTE DETERMINANTE LA ACTUACIÓN DE UN PRIMER CÍRCULO DE INFLUENCIA INTEGRADO POR LAS DIRIGENCIAS GUBERNAMENTALES (ÁREAS DE ECONOMÍA Y CANCELLERÍA), LA TECNO BUROCRACIA MINISTERIAL Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES, Y PARTE DE UN SEGUNDO CÍRCULO (LOS SINDICATOS).

la Subcomisión 11. La subcomisión estaba integrada por representantes de los empresarios, de los trabajadores y de los gobiernos. Su creación debe mucho a la presión de los sectores sindicales que ya en 1986 se habían agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y que una vez firmado el Tratado de Asunción insistieron en la necesidad de incorporar los temas sociales y laborales. Los debates en esta subcomisión se concentraron en la identificación de un conjunto de estudios necesarios para elaborar un diagnóstico de la situación sociolaboral en nuestros países.

La segunda etapa, conocida como de consolidación, tiene su origen en el Protocolo de Ouro Preto (POP) firmado en Diciembre de 1994. Este Protocolo fue aprobado legislativamente por la Argentina el 20/9/1995 según la ley 24.560. Es el instrumento que le otorgó personalidad jurídica al Mercosur y creó la nueva estructura institucional para el período posterior al 1º de Enero de 1995. Surgen así dos órganos que permiten ampliar la representación de sectores políticos y sociales: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico Social (FCES). A su vez se reestructuran las subcomisiones de trabajo, y la hasta entonces Subcomisión 11 pasa a llamarse Subgrupo 10, con el nombre de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

## El Foro Consultivo Económico Social

El **Foro Consultivo Económico Social** representa el avance más significativo de la estructura institucional del Mercosur en el tema social. Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y está integrado por un igual número de representantes de cada Estado Parte (art. 28 POP). Tiene funciones consultivas y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC). Son objetivos del Foro:

1. **Desarrollar actividades y propuestas destinadas a promover la cohesión, así como el progreso económico social de la región, en el marco de la creación de un mercado común**
2. **Hacer un seguimiento y análisis de los impactos económicos y sociales derivados de las políticas de integración tanto a nivel sectorial, nacional como subregional**
3. **Sugerir las políticas económico-sociales y normas derivadas de éstas aplicables al proceso de integración**
4. **Promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del Mercosur, destacando la dimensión social de este proceso**

La Sección Argentina del FCES tiene una Mesa Directiva integrada por las siguientes instituciones: la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo, la Central de Trabajadores Argentinos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Asociación Defensa del Consumidor y la Cámara Argentina de la Construcción

En la actualidad los temas que se destacan en la agenda del FCES son de un carácter más amplio, tratando de tomar posición sobre la marcha global del Mercosur. Una lectura de las últimas actas de los Plenarios permite listar los siguientes temas:

- Las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea
- La profundización del proceso de integración
- La Integración fronteriza: promoción de encuentros binacionales en el frontera
- Las negociaciones con Estados Unidos y el ALCA
- El proyecto de cooperación entre Mercosur-UE sobre “Dimensión sociolaboral del Mercosur”



### El Sub Grupo de Trabajo 10

El **Sub Grupo de Trabajo 10** considera los temas específicos del sector sindical y prolonga la primitiva Sub Comisión de Trabajo 11. En 1998 produjo lo que tal vez es el documento más importante, hasta el presente, para la construcción del espacio social del Mercosur: la Declaración Socio Laboral. Es considerada como “el reconocimiento conjunto –en carácter declarativo– del mínimo de derechos que asisten a los trabajadores en las nuevas realidades configuradas por el proceso de integración y la mundialización de la economía”<sup>2</sup>.

La Declaración Socio-laboral del Mercosur lleva como subtítulo “La dimensión social del Mercosur” y considera los siguientes temas, que se proponen como derechos fundamentales a ser asumidos por los países:

**a.** Derechos Individuales. No discriminación, Promoción de la igualdad, Trabajadores migrantes y fronterizos, Eliminación del

trabajo forzoso, Trabajo Infantil y de menores, Derechos de los empleadores

**b.** Derechos Colectivos. Libertad de asociación, Libertad sindical, Negociación Colectiva, Derecho a la Huelga, Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos y Diálogo Social.

**c.** Otros Derechos. Fomento del empleo, protección de los desempleados, Formación profesional y desarrollo de recursos humanos, Salud y seguridad en el trabajo, Inspección del trabajo y Seguridad social.

Para el movimiento sindical de la región esta Declaración resultó un avance, en virtud de la profundidad de los temas que se consideran. Sin embargo no se dejó de marcar sus limitaciones, a causa de “su debilidad institucional y la falta de jerarquía jurídica, aún reconociendo el peso político que implica haber sido aprobada por los cuatro Presidentes de los países miembros”<sup>3</sup>.

Resultados importantes obtenidos por este ámbito institucional han sido el Tratado multilateral de Seguridad Social, el Observatorio del Mercado de Trabajo -con su sitio [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)- y la coordinación en materia de inspecciones de trabajo.

### La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur

Es una red que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos que participan del MERCOSUR y cuya tarea es propender al fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida de la globalización y permitir su participación en la toma de decisiones sobre integración a nivel regional.

### Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur, Bolivia y Chile (RMADS)

Su función es proporcionar medidas tendientes a la coordinación de políticas sociales e implementación de acciones conjuntas para el desarrollo de los Estados Partes. Los objetivos prioritarios son aliviar la desigualdad, la pobreza y la exclusión social de la región. Los mecanismos establecidos fueron la identificación de metas comunes a alcanzar en todos los países, el intercambio de experiencias entre los programas sociales y la definición de temas prioritarios, como la atención de niños y adolescentes, la cuestión rural, las mujeres jefas de hogar, la tercera edad, las personas con capacidades especiales y la población aborígen.

## Una evaluación del proceso

La dimensión social de un proceso de integración puede medirse en dos niveles.

### 1. El grado de interacción de las políticas sociales entre los Estados miembros.

En el caso del MERCOSUR un balance de lo actuado muestra que no se ha avanzado más allá de acciones de consulta y cooperación, firma de declaraciones, intercambio de información sobre programas y la realización de proyectos y actividades puntuales, sin continuidad en el tiempo, financiados con presupuesto de los organismos nacionales o con ayuda de alguna organización internacional.

Indudablemente es el sector socio laboral, en el ámbito del FCES y del Sub Grupo de Trabajo 10, quien más ha avanzado en términos de propuestas, elaboración de informes y documentos, articulación de actores y generación de espacios de interlocución y discusión.

### 2. Compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha de los acuerdos

El desarrollo histórico del Mercosur muestra que en sus inicios fue absolutamente determinante la actuación de un primer círculo de influencia integrado por las dirigencias gubernamentales (áreas de Economía y Cancillería), la tecno burocracia ministerial y los grupos empresariales, y parte de un segundo círculo (los sindicatos). La dinámica del proceso, la necesidad de legitimación y la presión propia de las instituciones ha ensanchado la base de participación: Parlamento, partidos políticos, universidades, municipios y organi-

zaciones no gubernamentales, quienes progresivamente han ido ganando espacio en la estructura institucional del Mercosur. El FCES es el órgano de representación de la sociedad civil organizada. Tiene una primera limitación que es su carácter consultivo. Pero además su actuación tiene poca visibilidad por el conjunto de la sociedad y se mantiene atada a los intereses del “núcleo duro” de su conformación, que son los empresarios y sindicatos.

## Perspectivas

Pensando hacia futuro y en la posibilidad de una “agenda social” de la integración que sea fructífera, ¿cuáles son los factores que deberíamos considerar?

1. El progreso de la dimensión social está determinado, en buena medida, por la marcha del Mercosur comercial y político. Avances firmes y concretos en aquello que es el motor de la integración repercute en las restantes dimensiones.
2. Los ministerios sociales de nuestros países han sido históricamente débiles en lo institucional, lo que se traduce en las dificultades de la autoridad social para imponer una agenda propia y sostener políticas y esquemas de actuación de mediano y largo plazo. A ello hay que sumar la alta rotación de los funcionarios responsables en la toma de decisiones (ministros y secretarios de estado) por lo cual se le quita continuidad y “memoria” a las políticas
3. Un tema clave es la provisión de recursos financieros para el financiamiento de las iniciativas de cooperación horizontal. Caso contrario se dificulta la materialización de las diversas etapas de un proyecto conjunto, desde sus inicios hasta su ejecución y evaluación.
4. Se necesita profundizar la institucionalidad del Mercosur con algún esquema de ca-

EL MERCOSUR DEBE GENERAR MECANISMOS Y ESTRATEGIAS QUE PERMITAN LA SOCIALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO Y DAR VISIBILIDAD A LAS MÚLTIPLES EXPERIENCIAS QUE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ESTÁN LLEVANDO A CABO EN EL TERRITORIO DE LA REGIÓN.

rácter supranacional que impulse y vigile el cumplimiento de los acuerdos que se establecen en las diferentes instancias (Reunión de Ministros, Grupos ad hoc, etc).

5. El Mercosur debe generar mecanismos y estrategias que permitan la socialización de la información acerca de la evolución del proceso y dar visibilidad a las múltiples experiencias que las organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo en el territorio de la región. Facilitar en suma la agregación de intereses del conjunto de la sociedad a un proceso que no puede ser sólo patrimonio de ciertos sectores. Las organizaciones no gubernamentales pueden aportar dinamismo y empuje a la acción de los gobiernos y proveer una cuota de sinergia y estabilidad en el tiempo a las políticas que se adopten. O.S.

<sup>1</sup> González Cravino (1999), p. 65

<sup>2</sup> Declaración socio laboral del Mercosur, p.5.

<sup>3</sup> Alvaro Padrón en la Introducción a la Declaración socio laboral del Mercosur, p.6

### Bibliografía citada:

Gonzalez Cravino, Santiago: “Globalización, integración y cohesión social – El caso Mercosur” en Franco y Di Filippo (comp.) Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, 2000

Grandi-Bizzozero: “Hacia una sociedad civil del Mercosur, viejos y nuevos actores en el tejido subregional” en Integración y Comercio, N° 3, Buenos Aires, INTAL, 1997

Grandi, Jorg:e “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en Integración y Comercio, N° 6, Buenos Aires, INTAL, 1998

Podestá, Bruno: La integración regional y las posibilidades de una agenda social, Caracas, SELA, 2000